

Perspectiva

www.revistaperspectiva.com

DOSSIER

Integración: cómo y con quién

Alfredo Zuloaga R./
Pedro Isern Munne /
Cristián Larroulet /
Andrés Mejía Vergnaud /
Roberto Salinas-León
y Adolfo Gutiérrez Chávez

AMÉRICA LATINA

- 6 Una salida para América Latina
José Piñera
- 10 Políticas para reducir el sector informal y promover la inversión
John Zemko
- 14 Situación actual y perspectivas del conflicto armado colombiano
Alfredo Rangel
- 18 ¿Cuánta pobreza tolera la democracia?
Andrea Costafreda
- 21 El Grupo de Río como interlocutor de América Latina frente al mundo
Paola Lugari

MUNDO

- 28 Rompiendo la trampa del conflicto
Paul Collier
- 32 Libertad política, libertad económica y prosperidad
Richard Roll y John R. Tallbot
- 36 Más ética, más desarrollo
Bernardo Kliksberg
- 38 Cómo puede la OEA exportar democracia a la ONU
Stephen Jonson

GESTIÓN PÚBLICA

- 42 Previendo y reduciendo el crimen
George L. Kelling y Ronald Corbett

EMPRESARIALES

- 53 La administración corporativa de los riesgos de seguridad
Ernesto Borda y Julián Guerrero

TEMAS Y DEBATES

- 60 Una agenda para reiniciar el crecimiento y la reforma
John Williamson



Instituto de Ciencia Política

Colombia



Estados Unidos



Venezuela



Ecuador



Fundación Libertad

Argentina



Uruguay

Integración y Democracia

El proceso de integración económica en el continente americano y el Caribe se inició, en la época contemporánea, con el tratado de Montevideo, que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), organización que por su inoperancia fue sustituida por la Aladi. Esta organización, con sus objetivos comerciales limitados y concretos, ha tenido muy pocas realizaciones.

Un poco a contravía de la Aladi, nació hace 34 años el Pacto Andino, cuya realización más sobresaliente y fructífera ha sido el Tratado de Libre Comercio celebrado entre Colombia y Venezuela, el cual ha entrado en los últimos tiempos en un sendero de marchitamiento, en razón de los obstáculos políticos que han sobrevenido dentro de uno de los dos países firmantes de tal convenio comercial.

Otros intentos de conformar procesos de integración económica en el continente han corrido con suertes y realizaciones diversas. En Centroamérica se acordó entre varios países un tratado de libre comercio y en el Caribe se originó la alianza comercial conocida como el Caprecom, convenios ambos de alcances y realizaciones más que limitadas.

Entre Colombia, Venezuela y México se firmó un convenio denominado el G3 en el que se acordó sentar las bases para desgravaciones arancelarias parciales en años venideros.

El Mercosur, resultado de un convenio comercial suscrito entre cuatro países de la parte sur del continente, y con Chile como observador importante, tiene un eje maestro integrado por dos países con menores índices de subdesarrollo como lo son Brasil y Argentina. El comienzo de la superación de la crisis política en Argentina y la aceptación y

adaptación moderada de las políticas que han empezado a ser aplicadas en el Brasil, las cuales aparecen como variantes no enteramente antagónicas a los postulados políticos y económicos imperantes en el mundo democrático occidental, parece que le dieran una nueva oxigenación temporal al proceso de integración económica del Mercosur.

Pero estos procesos de integración económica subregional han quedado subsumidos en un fenómeno mundial, el de la globalización, y en un proceso continental, el del desigmo de los Estados Unidos de América de avanzar en un proceso de integración de todas las naciones americanas y del Caribe, mediante una alianza de Libre Comercio de las Américas –Alca–.

El fenómeno de la globalización es parte de un acontecer histórico como lo fue en su momento la revolución industrial. No es como lo pretenden algunos sesgados teorizantes, una doctrina o una formulación política. Las posturas de esta índole aparecen, necesariamente, como antagonismo a la forma y la actitud que cada país ha adoptado frente a los procesos nacionales de apertura económica, siendo ésta, como lo es, una consecuencia o corolario inevitable de la globalización. Lo que se discute en cada país son las características de su propio y peculiar proceso de apertura económica y, de manera especial, el ritmo o velocidad de la misma y la vigencia de las protecciones a la producción nacional más sensible al proceso de apertura.

El proceso integracionista adelantado por el impulso a él dado por los Estados Unidos de América, ha tenido hasta el presente, como resultados concretos, los dos tratados bilaterales de libre comercio, el

uno con México y Canadá y el otro con Chile. Ocurrir, sin embargo, que no existe una contradicción de principio entre la ambiciosa meta de un gran tratado multilateral (el Alca) y la negociación más próxima de tratados bilaterales con los países que reúnan las condiciones para suscribir tales tratados.

Se olvida, con frecuencia, que la posibilidad de negociación de tratados de integración de libre comercio no es sólo, ni principalmente, una negociación sobre reducción o eliminación de gravámenes arancelarios o para-arancelarios. En estas negociaciones el punto de partida debe consistir en saber, primero, no qué se negocia sino, primordialmente, con quién, desde el punto de vista político-institucional, se negocia.

Esta afirmación cobra mayor validez si se tiene en cuenta que los tratados de libre comercio, llamados de segunda generación, y que tienen un mayor alcance integracionista, desbordan de lejos la temática simple de los gravámenes arancelarios.

Citamos, por vía de ejemplo, el delicado tema de la propiedad intelectual, al cual es necesario añadir asuntos de tipo fitosanitario y otros temas de carácter ambientalista; la protección a la inversión extranjera; las regulaciones cambiarias que garanticen la libertad de comercio; y junto a éstas, la estabilidad monetaria que está indisolublemente unida a razonables déficit fiscales y a la capacidad sin grandes altibajos del poder de compra de las monedas nacionales.

Las anteriores consideraciones son las que permiten afirmar que la integración económica entre Estados, que tiene como punto de partida los tra-

tados de libre comercio, sólo pueden o deben celebrarse entre países en que existan instituciones democráticas sólidas y con fundamentos reales que permitan prever su estabilidad; en donde las normas jurídicas propias del Estado de Derecho, como son aquellas incluidas en los tratados, constituyen el fundamento intocable de un Estado democrático con consistencia y estabilidad institucional perfectamente previsible; y que comprendan y practiquen una economía de mercado.

De ahí que el Alca, como meta de integración comercial del continente, no parezca realizable sin la progresiva celebración de tratados bilaterales de libre comercio llevados a cabo entre países que reúnan las condiciones y calidades antes enumeradas.

Países como Colombia, que a diferencia de algunos de sus vecinos, camina sin vacilaciones en la consolidación de unas instituciones democráticas, que contemplan la existencia de un Estado de Derecho y de economía de mercado, califican para celebrar con Estados de análogas condiciones tratados bilaterales de libre comercio, con sus actuales implicaciones.

La insistencia en las integraciones económicas subregionales, cuyas dificultades y fracasos cada día son más evidentes puesto que involucran Estados con instituciones que cada vez demuestran menos consistencia y perdurabilidad de sus cimientos democráticos, puede ser un gesto de prudente solidaridad, pero no parece ser un camino promisorio para una fructífera integración económica a mediano o largo plazo.

CONSEJO EDITORIAL Carlos Delgado, Alberto Galofre, Gustavo Vasco, Pedro Vargas, Dora de Ampuero, Rocío Guijarro, John Zemko, Juan Camillo Nariño, Gerardo Bongiovanni, Gabriel Salvia **EDITOR GENERAL** Rafael Merchán **GERENTE COMERCIAL** Adriana Vásquez **CORRECCIÓN DE ESTILO** Cesar Tulio Puerta

DISEÑO E ILUSTRACIONES Typo Diseño Gráfico, Tel. 644 12 40. typodg@unete.com **PREPrensa** Alfa Color Editores **IMPRESIÓN** Panamericana

CONTACTOS: Colombia Instituto de Ciencia Política, Carrera 11 No 86-32, Bogotá, Colombia. Tel: (057 1) 218 3858-218 3831. Fax: 218 3621. e-mail: icp@telesat.com.co www.icpcolombia.org **Estados Unidos** Center for International Private Enterprise, 1155 15th Street NW - Suite 700 - Washington, DC 20005. Tel: (202) 721-9200.

Fax: (202) 721-9250. e-mail: jzemko@cipe.org www.cipe.org **Argentina** Fundación Libertad, Mitre 170 - 2000 - Rosario - Santa Fe - Argentina. Tel: 54-341-424-5000.

e-mail: fundacion@libertad.org.ar **Venezuela** Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, Av. Andrés Bello Blanco (Este 2) Edif. Cámara de Comercio de Caracas.

Nivel Auditorio, Los Caobos, Caracas, Venezuela. Telf. Master: +58 (212) 5713357. e-mail: cedice@cedice.org.ve www.cedice.org.ve/ **Ecuador** Instituto Ecuatoriano de Economía Política, Higuera 106 y Costanera, Guayaquil, Ecuador. e-mail: dampuero@ecua.net.ec. Teléfono: (593)4 2881011, (593)4 2881011. www.his.com/~ieep/ **Uruguay** Pedro Francisco Berro 715 apt. 702 Montevideo, Uruguay. e-mail: centro@cadal.org www.cadal.org



Una salida para América Latina

José Piñera

Existen motivos para pensar que la región podrá superar los problemas que la aquejan.

10 Políticas para reducir el sector informal y promover la inversión

John Zemko

Para lograr mejores resultados económicos y sociales es necesario enfrentar el problema de la informalidad económica.

El marco institucional desempeña un papel importante para cumplir tal objetivo.

14 Situación actual y perspectivas del conflicto armado colombiano

Alfredo Rangel

A pesar de los significativos avances, no se puede todavía cantar victoria en la lucha contra la subversión.

21 El Grupo de Río como interlocutor de América Latina frente al mundo

Paola Lugari

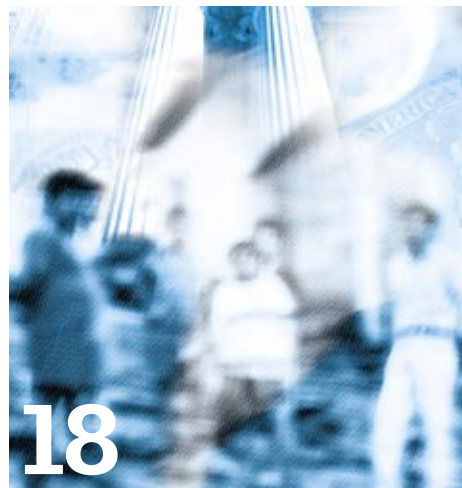
Es creciente el papel que este mecanismo de concertación juega en las relaciones internacionales del continente.

26 En Breve La libertad económica en América Latina

32 Libertad política, libertad económica y prosperidad

Richard Roll y John R. Tallbot

La evidencia empírica demuestra que existe una fuerte correlación entre el grado de libertad política y económica de una nación y sus niveles de desarrollo.



¿Cuánta pobreza tolera la democracia?

Andrea Costafreda

Cada vez es mayor el número de ciudadanos que no confían en las instituciones. ¿La brecha social y económica explica el fenómeno?



Rompiendo la trampa del conflicto

Paul Collier

Existe una estrecha relación entre la proclividad de los países a los conflictos internos y sus condiciones económicas.

Integración: cómo y con quién

Integración es un término que se ha vuelto de uso imprescindible en cualquier discusión sobre el futuro de las naciones. De hecho, el fenómeno aparece como una realidad irreversible que no puede ser ignorada por ningún Estado. De ahí la gran importancia que adquiere emprender una reflexión sobre su sentido, sus alcances, sus ventajas y sus obstáculos. A eso es a lo que apunta este dossier que busca enriquecer una discusión absolutamente indispensable en nuestros países.

60 El Alca y el regionalismo abierto

Alfredo Zuloaga R.

64 El relanzamiento del Mercosur

Pedro Isern Munne

68 TLC con Estados Unidos: El triunfo y la consolidación del libre mercado

Cristián Larroulet

72 Los desvaríos de la integración europea

Andrés Mejía Vergnaud

76 El impacto del NAFTA en el campo mexicano

Roberto Salinas-León y Adolfo Gutiérrez Chávez

36 Más ética, más desarrollo

Bernardo Kliksberg

La construcción de capital social no puede ser ignorada como estrategia para lograr un nuevo modelo de sociedad.

38 Cómo puede la OEA exportar democracia a la ONU

Stephen Jonson

Un paso decisivo para darle mayor legitimidad a al ONU sería la exigencia de que sus países miembros tuvieran regímenes democráticos.

40 En Breve

Pobreza

42 Previniendo y reduciendo el crimen

George L. Kelling y Ronald Corbett

A partir de experiencias recientes en los Estados Unidos, es posible identificar acciones eficaces para lograr ciudades más seguras.

46 En Breve

Mercado Laboral

48 La administración corporativa de los riesgos de seguridad

Ernesto Borda y Julián Guerrero

¿Cuáles son los lineamientos para que las empresas lleven a cabo una efectiva estrategia?

50 Libros

51 Una agenda para reiniciar el crecimiento y la reforma

John Williamson

El economista que acuñó el término "Consenso de Washington", explica cuáles son las reformas más urgentes en la región para superar la crisis y generar altos niveles de progreso.

80 Libros



Una salida para América Latina

Existen motivos para pensar que la región podrá superar los problemas que la aquejan.

José Piñera

Ex ministro de Trabajo y Previsión Social en Chile

Siempre me ha asombrado la paradoja latinoamericana. Conectada por su geografía con dos de las naciones más exitosas del mundo, bendita con toda clase de recursos naturales, sin graves problemas de violencia originados en la raza, la religión o la lengua, con una extraordinaria cultura caracterizada por su continuidad y su diversidad, América Latina podría ser un continente lleno de posibilidades. Y, sin embargo, la región se mantiene hundida en el subdesarrollo, la demagogia, la corrupción y la inestabilidad política.

Algo muy profundo debe estar mal. La vida política y económica de nuestro con-

tinente en los últimos dos siglos contrasta abiertamente con aquella de Estados Unidos. Las consecuencias han sido elocuentes, como lo ha destacado el historiador Claudio Véliz, “Nosotros estamos en un nuevo mundo que nació casi simultáneamente en el Norte y en el Sur, que fue habitado por dos grandes sociedades trasplantadas y ambas generadas a su vez por los imperios más grandes de la modernidad. Dos sociedades que comenzaron una muy pobre, la del Norte, y otra muy rica, la del Sur. Y en 500 años los papeles se han trastocado totalmente”.

En dinero de hoy, Estados Unidos tenía en 1820 un PIB de 12.000 millones de

dólares. En 1900, el PIB de Estados Unidos había subido a US\$313.000 millones, y ahora alcanza US\$10 billones. ¿Cómo se logró este desarrollo espectacular? En gran medida gracias a las instituciones y a la filosofía política que le legaron a Estados Unidos sus “Founding Fathers” (Jefferson, Madison, Hamilton, Adams, Franklin, Washington, entre otros). La Declaración de Independencia, la Constitución, el Bill of Rights y El Federalista son obras maestras que le dieron el más sólido y estable sustento filosófico, político, económico y moral a la nueva nación.

Quisiera esbozar la hipótesis de que la tragedia de América Latina en el siglo XX

proviene, en gran parte, de haber sido un continente huérfano. Los libertadores (Bolívar, San Martín, Sucre y O'Higgins, entre otros) lucharon con heroísmo para independizar a nuestros países del control político español. Pero una cosa es saber luchar y otra muy distinta saber gobernar. Los libertadores y sus sucesores no anclaron a las jóvenes repúblicas en los valores de la libertad individual, el estado de derecho y la democracia limitada, sino que mantuvieron, y en algunos casos superaron, la tradición centralista española. Es sintomático que el héroe de Bolívar haya sido el estatista y autoritario Napoleón Bonaparte, a quien hubo que sacarlo a sangre y fuego del poder, y no un "Founding Father" como el general George Washington que prefirió retirarse a su casa de Mount Vernon tras haber ganado la guerra de la independencia y haber servido como presidente de su país.

El hecho de que América Latina tuviera "Founding Generals", pero no "Founding Fathers", ha significado que América Latina carezca hasta hoy de las instituciones y los principios de una verdadera democracia al servicio de la libertad. Por ello nuestro progreso es tan oscilante y frágil. Como en el mito de Sísifo, empujamos la roca hasta la cumbre de la montaña para ver una y otra vez cómo vuelve a caer, aunque no necesariamente al nivel desde el cual se partió.

Con razón el discurso público en América Latina trasunta tanto pesimismo y resignación. Mucha gente se conforma con la equivocada creencia de que este continente nunca será capaz de encontrar un camino de prosperidad. Para explicar lo anterior se utilizan argumentos que van desde la raza hasta el clima tropical, pasando por los términos de intercambio, la religión católica y por todo tipo de explicaciones que intentan culpar a algo o a alguien fuera de América Latina. Discrepo de esa postura que, aunque se asuma de buena fe, es muy cómoda, porque permite a los gobernantes de cualquier signo "echarle la culpa al empedrado", como reza el refrán. Por el contrario, estimo que es de nuestra responsabilidad no haber sabido construir verdaderas repúblicas democráticas, con economías de libre mercado y sociedades libres.

Tres buenas noticias Una elocuente indicación de que también en América Latina funciona la libertad y de que se "pueden" realizar grandes avances, son tres experiencias singulares en los últimos treinta años del siglo XX. La primera es el enorme éxito de la revolución chilena. En la década de 1970 Chile logró transformar lo que fue su mayor crisis del siglo XX, en una oportunidad extraordinaria para hacer una revolución profunda de libre mercado, que se extendió después a campos sociales importantísimos y que ha sentado los cimientos del Chile actual. Esa revolución no solamente fue la principal causa de un retorno

ro el mundo, más me enorgullezco de haber participado en esa etapa histórica. Por cierto, la calidad de las políticas públicas ha caído en la última década, y ello significa que hemos perdido la oportunidad de salir del subdesarrollo antes de nuestro bicentenario en el año 2010. Pero también es cierto que se han logrado preservar las bases del exitoso modelo económico-social, y que Chile superó un umbral crítico, si no del desarrollo todavía, al menos aquel que permite la convivencia civilizada.

La segunda buena noticia es la evolución reciente de México. Recuerdo cuando, hace sólo diez años, Mario Vargas Llosa



pacífico, gradual y constitucional a un sistema democrático en 1990, sino que además permitió que Chile siga siendo hoy en día el país más competitivo y más próspero de América Latina. Así, recientemente se publicó un índice internacional que coloca a Chile en noveno lugar en el mundo dentro de los países con mayor libertad económica; al mismo nivel que Gran Bretaña o que Australia. El nuevo modelo económico fue capaz de hacer crecer el país a tasas de 7% anual durante más de doce años, redujo drásticamente los niveles de pobreza, y creó una clase media que ha estabilizado los pilares del sistema. Mientras más reco-

sostuvo que México era la "dictadura perfecta". Sin embargo, distintos presidentes y equipos –incluso dentro de ese esquema institucional tan imperfecto– tuvieron la visión de empezar a abrir espacios a la libertad en los campos económico, social y político. El ingreso al NAFTA fue un punto de inflexión de tremendas consecuencias positivas. Otro hito lo constituyó la reforma previsional, que siguió el modelo chileno. Permítanme destacar que en sólo tres años ya hay en México 25 millones de trabajadores que tienen una cuenta individual de ahorro para la vejez y están transformándose en propietarios de riqueza financiera.

Y el tercer hito ha sido la reciente alternancia pacífica en el poder. Todavía falta mucho por hacer para desarrollar el gran potencial que tiene México, pero el país se ha encaminado en la dirección del desarrollo y la sociedad libre.

La tercera buena noticia es la revolución mundial de las pensiones originada en América Latina. En efecto, una experiencia nacida en Chile se ha transformado en un modelo para el mundo entero (*ver* “Liberating Workers: The World Pension Revolution”, *Cato’s Letter* No. 15, 2001). Hoy ya hay ocho países en América Latina que han seguido este modelo; hay cincuenta millones de trabajadores con cien mil millones de dólares ahorrados en sus fondos de pensiones. Hay tres países en la ex Europa comunista —entre ellos Polonia, que es la nación más exitosa de esa región— con un modelo chileno de pensiones, los que suman otros veinte millones de trabajadores. Y esta idea ha comenzado a penetrar en los países desarrollados que enfrentarán graves problemas en sus sistemas de pensiones estatales. El presidente de Estados Unidos, George W. Bush, ha dicho públicamente que quiere introducir el sistema de cuentas individuales de ahorro para las pensiones. Es notable que, a partir del 1° de enero de este año, Suecia —el modelo del “Estado del Bienestar”— también adoptara el modelo chileno, aunque en menor escala, permitiendo minicuentas individuales de previsión, en una experiencia que puede tener un impacto importante en Europa continental, que es la región más reacia a esta reforma. Y Hong Kong —la economía más competitiva del mundo— ya tiene funcionando en este momento un sistema similar. Si el experimento de Hong Kong y de Suecia se extienden, en un caso por Asia y en el otro por Europa, y si además, el presidente Bush avanza en su propuesta, esta revolución se transformaría en una megatendencia mundial. A esa causa estoy dedicando mi vida y es emocionante comprobar cómo América Latina puede “exportar” una experiencia al resto del mundo.

La revolución inconclusa Estas tres experiencias produjeron inicialmente un enorme impacto positivo en toda América Latina. Los más variados países comen-

zaron a realizar reformas económicas de libre mercado y sin duda lograron valiosos avances que han permitido elevar la calidad de vida de sus ciudadanos. Durante la década de los noventa, el PIB total de la región creció a una tasa promedio anual del 3,2%, superando en 2,2 puntos porcentuales el crecimiento del producto experimentado en la década de los ochenta. Sin embargo, estas reformas adolecieron de un pecado original: no fueron coherentes tanto entre ellas como con la estructura político-institucional del país. Considero que eso explica gran parte de los retrocesos actuales de América Latina.

masiado en la marcha del país real, pero la lógica de los acontecimientos llevará tarde o temprano a la asfixia del Chile modernizado, estrangulado por las insuficiencias de su aparato político”.

Lamentablemente, en América Latina se ha dado una secuencia inversa a la de Estados Unidos. Así lo explicó mi estimado colega panelista Mariano Grondona en su excelente libro *Los Pensadores de la Libertad*: “En el caso de los Estados Unidos no fue la economía lo primero. Al principio surgieron los hombres moralmente independientes. Luego estos hombres reclamaron una estructura política. Finalmente, en

Los Libertadores y sus sucesores no anclaron a las jóvenes repúblicas en los valores de la libertad individual, el Estado de Derecho y la democracia limitada.

Toda persona amante de la libertad, y por esa misma razón, se adhiere a un sistema democrático para elegir gobernantes. Pero hay democracias y democracias, y claramente no da lo mismo cualquier forma de democracia, dentro de las infinitas maneras en que pueden conjugarse los diversos elementos que la constituyen.

Como lo sostuvo Alexis de Tocqueville en su magnífica obra *Democracia en América*, la democracia debe siempre protegerse contra el despotismo popular. En América Latina una suerte de “tiranía de la mayoría”, alimentada con demagogia y populismo, ha llevado, una y otra vez, al gobierno excesivo, intervencionista, e invasor, que empobrece a la sociedad civil y termina siendo, en el mejor de los casos, el “ogro filantrópico” de Octavio Paz, y en el peor, un ogro corrupto, ineficiente y opresor.

Así, por ejemplo, consciente de esta debilidad de la nueva democracia chilena, sin anclaje en una filosofía política de libertad, escribí hace diez años en mi libro *El Cascabel al Gato* algo que lamentablemente se ha cumplido: “Hay un nuevo Chile económico y social que está muy bien, pero hay un viejo Chile político que está muy mal. Hasta ahora esta dicotomía no se nota de-

el marco que esta estructura les dio, estallarían la prosperidad. Ésta no es una mera secuencia histórica, sino el orden lógico. Cuando la prosperidad ocurre anticipadamente, sin un marco moral e institucional, no consigue perdurar”.

Esbozaré los titulares de algunos de los principales problemas institucionales de nuestras repúblicas. En primer lugar, me parece esencial para que exista una democracia al servicio de la libertad, que el gobierno tenga sus poderes limitados. La democracia es un método para adoptar las decisiones en aquellas áreas en que es necesario adoptar decisiones colectivas, es decir, un sistema para decidir “cómo” debe ser conducido un gobierno, y no un método para decidir “qué” debe hacer un gobierno. Entregarles a mayorías esencialmente cambiantes un “cheque en blanco” sobre casi todo el accionar económico, social y político de una sociedad, es institucionalizar la inestabilidad, abrir la puerta a los mayores abusos y condenar el país al subdesarrollo. ¿Cómo adoptar decisiones racionales de trabajo, ahorro, inversión, etc., si variables fundamentales (como lo son los impuestos, las leyes laborales, las regulaciones, etc.) pueden ser cambiadas por

50,01% de los ciudadanos a través de un voto que, en países con escasa educación, casi nunca ostenta la característica crucial de ser un “voto informado”? Hemos visto en América Latina cómo un día el presidente Chávez tiene en Venezuela 80% de apoyo, y con ello altera la Constitución y las leyes, y al año siguiente ese apoyo baja a la mitad. En Argentina, el presidente De la Rúa arrasa un año y cae a un abismo de impopularidad al año siguiente. ¿Podemos otorgarle una calidad de “vox Dei” a estas expresiones maniaco-depresivas de “vox populi”? ¿Por supuesto que no! Como sostuviera Bastiat, de ahí al “robo legalizado” hay sólo un paso. La mayoría debe mandar dentro de un marco constitucional que claramente limite y contrapesa sus poderes, y sólo en aquellas materias que correspondan al rol del Estado en la sociedad.

Ese es el gran principio que ha hecho exitoso a Estados Unidos. Alguien podría sostener que los estadounidenses también exhiben alta volatilidad en sus opiniones, ya que el presidente Bush apenas si ganó las elecciones hace un año y recientemente, aunque después de un evento tan excepcional como la guerra contra el terrorismo, ha subido el apoyo de la ciudadanía a 80%. Pero la diferencia crucial es que ni siquiera con esa popularidad puede cambiar la Constitución o las leyes fundamentales del país gracias al complejo y sabio equilibrio de poderes que pensaron e institucionalizaron los “Founding Fathers”. En Estados Unidos hay una Constitución de más de doscientos años, aceptada con respeto y entusiasmo por todos. La Constitución estadounidense comienza diciendo: “We The People...” y de ahí en adelante ellos le entregan al gobierno ciertos poderes, para que proteja la seguridad, la libertad, la propiedad, etc. Madison, Hamilton, y Jay explican en *El Federalista* cómo y por qué la Constitución estadounidense creó un mecanismo de relojería para compensar poderes entre las tres ramas del gobierno, entre el gobierno y la sociedad civil, y entre el gobierno y los individuos.

Reconozcamos con realismo que nosotros estamos muy lejos de una filosofía constitucional como ésta. Las constituciones se cambian en América Latina con gran frecuencia, a través de negociacio-

nes opacas, y en el proceso participa con poder decisorio sólo una cúpula de dirigentes políticos, aunque se revista de supuestos apoyos populares. La norma en América Latina es que los que gobiernan, los que tienen una mayoría transitoria, cualquiera que sea su corriente política, rechazan limitar sus poderes. Los equipos económicos de gobierno en Chile en los años setenta y ochenta, y en México en los noventa, fueron una excepción de la regla latinoamericana.

En segundo lugar, es necesario crear una cultura de alternancia en el poder, lo que permitirá a los gobernantes “internacionalizar” que otros gobiernos podrían usar y abusar de determinados poderes excesivos. En todas partes duele dejar el poder político, pero en nuestro continente parece que fuera equivalente a la muerte civil. Un presidente argentino como Menem, que hace un gran primer gobierno, en su segundo período incrementa el gasto público y aplica medidas populistas porque tiene la pretensión de un inconstitucional tercer gobierno. El presidente Fujimori en Perú, que hace un buen primer gobierno, cuando trata de ser gobernante por tercera vez produce una crisis espectacular y termina como un fugitivo en el exilio. El presidente Cardoso usa el último año de su primer gobierno —en vez de hacer la reforma previsional que Brasil tanto necesita y que es el único gran país de América Latina que no la ha hecho— para cambiar la Constitución e ir al segundo gobierno. En Chile, aunque no existe la reelección presidencial y nadie se ha atrevido a proponer cambiar esta norma, la coalición gobernante en 1999 manipuló de manera altamente irresponsable las políticas públicas para obtener un tercer período en el poder. Hasta hoy, Chile sufre las consecuencias de la expansión desmedida del gasto público, de las alzas demagógicas del salario mínimo, y de un nefasto proyecto de reforma laboral que presentó el presidente Frei a un mes de las elecciones como artificio político-electoral.

Si no hay una verdadera cultura democrática de alternancia en el poder, los años de elección presidencial serán altamente peligrosos para el futuro de cada país. La adicción enfermiza por el poder conduce



La ineficiencia, el anacronismo, la politización, y en varios países incluso la corrupción, han hecho imposible el imperio de la ley.

a gobernar no para dejar legados permanentes, sino para intentar perpetuarse en los cargos públicos.

En tercer lugar, se requiere crear las condiciones para que surja y se consolide una sociedad civil fuerte e independiente. Los gobiernos tienen que establecer un marco de libertad y equidad en las reglas, dentro de las cuales los individuos puedan aspirar, con sus propios esfuerzos, a la felicidad. Pero no es el rol de los gobiernos intentar resolverle los problemas diarios a la gente. Los ciudadanos deben tener la



Educación, educación, educación Otro pilar fundamental para modernizar la política es la necesaria revolución educacional en América Latina. En varios otros ensayos he planteado una reforma integral del sistema educacional, basada en el subsidio de la demanda y la apertura de la oferta. Sin un incremento radical de la calidad de la educación es obvio que resulta muy difícil tener una democracia al servicio de la libertad.

Un grave problema en América Latina es la abismal ignorancia económica de la ciudadanía. ¿Cómo se explica que parlamentarios que saben que volver rígido el mercado del trabajo va a producir desempleo y va a hacer bajar a la larga los salarios de los mismos trabajadores, aprueban leyes en esa dirección como acaba de suceder en Chile? Porque las encuestas les dicen que la gente no entiende para nada la relación entre rigidez del merca-

do laboral y desempleo. Quizá el proyecto socialmente más rentable de América Latina sería crear una “Fundación Prosperidad Ciudadana” cuya misión sea educar a la ciudadanía en los principios elementales de la economía. Las leyes van a continuar fabricando pobreza mientras los ciudadanos no comprendan las causas de la riqueza de las naciones, mientras la gente, que decide con sus votos la carrera de los políticos, no entienda el ABC de la economía. Si existe una extendida ignorancia sobre el funcionamiento de la economía, siempre va a ganar las elecciones el que propone una supuesta mayor protección legal a los trabajadores, el que propone cobrarles impuestos altos a las empresas y a los “ricos”, el que propone aumentar el gasto público, el que propone subsidios y prebendas para el sector a cuyos votos aspira, etc., etc. Casi siempre, los países de América Latina necesitan llegar al desastre económico y político, estar al borde del abismo, antes de enmendar rumbos. Aprendemos a golpes en vez de aprender por la razón, y eso tiene que cambiar.

cancha abierta para la creación de un número infinito de asociaciones voluntarias que les ayuden en esa búsqueda de la felicidad. Un termómetro de una pujante sociedad civil es una prensa libre, vigorosa e independiente. En nuestra región, en casi todos los países, la prensa es demasiado cercana al poder; de mil maneras –sutiles algunas, abiertas otras–; pero la prensa no es un contrapeso efectivo al poder. En cuarto lugar, ¿cómo puede prosperar una economía y sostenerse una sociedad libre sin un estado de derecho en forma? Ésta ha sido una gran falla de América Latina. La ineficiencia, el anacronismo, la politización, y en varios países incluso la corrupción, han hecho imposible el imperio de la ley. Aunque debiera existir una Muralla China entre los gobiernos y el poder judicial, eso claramente no sucede. Hasta presidentes que son juristas olvidan sus principios una vez en el poder y no resisten la tentación de influir indebidamente en los dictámenes judiciales, ya sea por conveniencias políticas o ambiciones personales (como las reelecciones prohibidas).

Hacia una Comunidad Americana En todas las grandes tareas señaladas puede ayudar mucho un mayor acercamiento de América Latina con Estados Unidos. Quiero ser claro. Prefiero nuestras tradiciones, nuestras formas de vida, nuestras manifestaciones culturales. Pero no puedo sino admirar con entusiasmo a esos “Padres Fundadores” que le legaron a Estados Unidos una combinación de instituciones políticas y sistema económico que los ha convertido en la sociedad libre más exitosa de la historia.

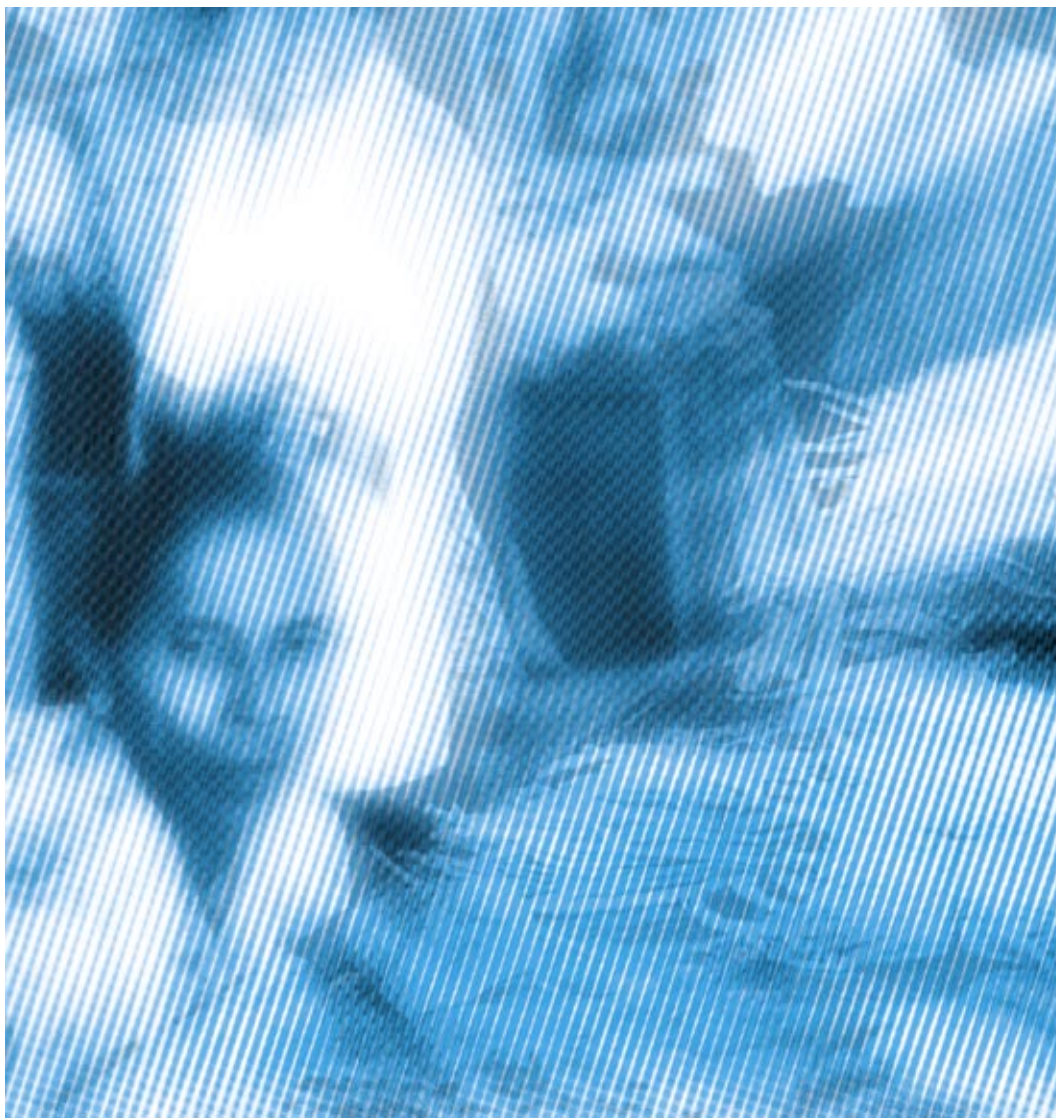
Es auspicioso el cambio que están experimentando las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. El NAFTA ha sido un éxito espectacular para México y tendrá un fortísimo efecto de demostración, y desde ahora estoy convencido de que Chile será el gran beneficiado en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Más que ser el final de un esfuerzo de acercamiento, espero que sea sólo “el fin del comienzo”. Hay mil iniciativas que pueden surgir a partir de una mayor integración comercial. Por una suerte de proceso de ósmosis, podemos ir trayendo a nuestra realidad algunos conceptos económicos y políticos fundamentales, así como ellos se van a beneficiar de aprender de nuestra cultura y de nuestro modo de vida. Sin duda ayudará en este proceso la presencia en Estados Unidos de 37 millones de hispanos.

Sueño con que estos acuerdos sean el inicio de una “Comunidad Americana” de naciones, todas independientes, todas cultivando con fuerza sus identidades culturales, pero unidas en un mercado único de comercio, de inversiones, de movimientos de personas, de movimientos de ideas, y de grandes parámetros institucionales. Una “Comunidad Americana” de naciones comprendería 830 millones de personas y un PIB conjunto de 13 billones de dólares.

En fin, es necesario atreverse a soñar de nuevo. Como dijera en otro momento crítico el poeta Carl Sandburg, “La república es un sueño. Pero nada sucede si no es primero un sueño”. ■

Artículo originalmente publicado en *Cato Journal*.
www.elcato.org

Para lograr mejores resultados económicos y sociales es necesario enfrentar el problema de la informalidad económica. El marco institucional desempeña un papel importante para cumplir tal objetivo.



Políticas para reducir el sector informal y promover la inversión

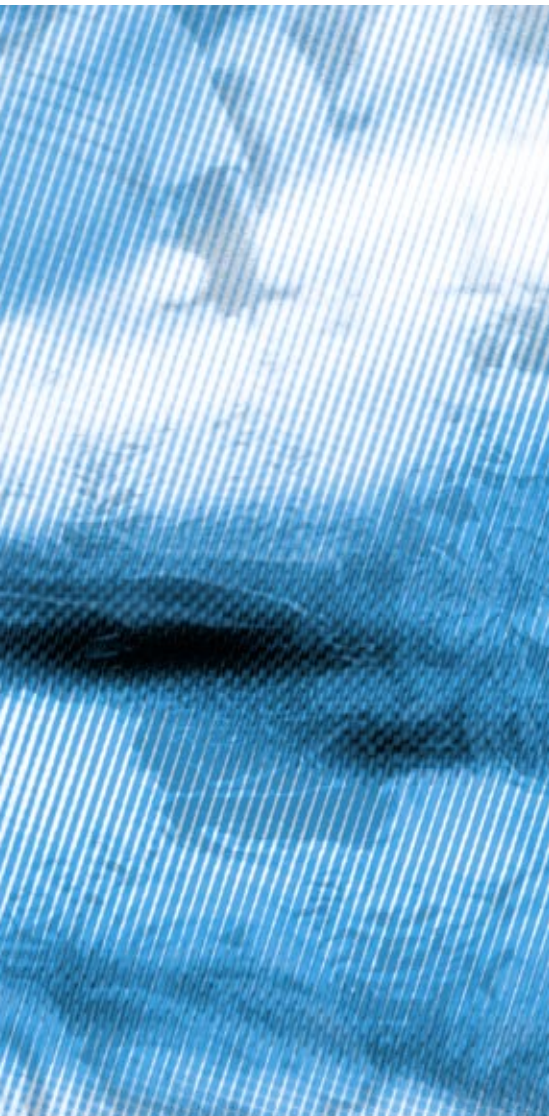
John A. Zemko

Director para América Latina del Center for International Private Enterprise de Washington

Cada día es más obvio que existe un fuerte vínculo entre el crecimiento económico y la creación de empleo. En un reciente discurso en el Banco de España, el director ejecutivo del FMI, Horst

Köhler, mencionó que entre 1991 y 1997 el ingreso per cápita creció en promedio 2.5% anual, comparado con una caída de 1% anual promedio durante los años ochenta. Sin embargo, desde 1998 el crecimiento se ha hecho crecientemente más lento, y el ingreso real per cápita actual está básicamente de vuelta a los niveles de hace 25 años¹. Esta realidad lleva a que en América Latina millones de ciudadanos continúen

buscando prosperar fuera de la economía formal. El número de empresarios que trabajan en actividades donde obtienen bajas ganancias y tienen pocas oportunidades de disfrutar un repunte económico es alto y sigue creciendo. Estos ciudadanos sienten que la democracia y el sistema del mercado libre no les han traído los beneficios anticipados. No tienen esperanza de que la democracia y la integración hemisférica



País	Número de pasos	Número de días hábiles que se necesita	Costo relativo al PIB de 1999	Costo nominal en US\$	Índice de corrupción (2002)	% de empleo en el sector informal urbano	% de crecimiento del PIB (2002)*
Canadá	2	2	1,5%	\$280	9,0		
EE.UU.	4	4	0,5%	\$150	7,7		4,2
Panamá	7	15	31%	\$944	3,0	31,2 1998	0,4
Argentina	14	48	10%	\$774	2,8	42,1 1998	-10,8
Chile	10	28	13%	\$620	7,5	30,8 1998	2,1
Ecuador	16	72	62%	\$815	2,2	50,6 1998	3,4
Brasil	15	63	20%	\$890	4,0	44,1 1997	1,5
México	15	67	57%	\$2,492	3,6	31,9 1999	0,9
Venezuela	15	124	11%	\$423	2,5	48,0 1998	-8,8
Perú	8	83	20%	\$475	4,0	53,8** 1999	5,2
Colombia	18	48	15%	\$333	3,6	37,5 1998	1,6
Bolivia	20	88	266%	\$2.682	2,2	59,5 1997	2,8
Promedio de 85 países	10	47	48%	\$3.873			

Fuente para columnas 2-4: S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez de Silanes y A. Shleifer, The Regulation of Entry, Harvard Institute of Economic Research, junio de 2001 (borrador); fuente para columna 6: Transparency International, Corruption Perception Index, 2002; fuente para columna 6: Organización Internacional del Trabajo, Trade Unions and the Informal Sector, 1999 (los porcentajes son comparativos al porcentaje de empleo urbano total); fuente para columna 7: CEPAL, 1999-2000, Panorama Social de América Latina excepto México y Perú, ILO Bureau of Statistics; fuente para columna 8: CEPAL, CEPAL News - May 2003. * Datos preliminares ** agricultura incluida

glas del juego durante toda la historia del país. En su último libro, *El misterio del capital*, publicado a fines de 2000, Hernando de Soto, el conocido autor peruano, describe muy bien la importancia de los derechos de propiedad privada para crear un fuerte sistema económico que utilice los recursos del país de una manera eficaz. En un sistema económico integrado estos derechos son indispensables, sobre todo aquellos concernientes a la propiedad intelectual.

Pero hay que mencionar otro tipo de obstáculos a la creación de negocios que impide el suministro de suficientes empleos bien remunerados en la economía formal. Estos obstáculos tienen que ver con el alto costo de gestionar los negocios empresariales en los países latinoamericanos. Los ejemplos de estos costos son numerosos, pero voy a mencionar apenas algunos que son decisivos:

1. Los altos costos para obtener el registro oficial para una empresa. En su primer libro, *El otro sendero*, Hernando de Soto describe cómo durante los años ochenta en Perú se necesitaban 289 días y 11 “permisos” para registrar una empresa nueva. En São Paulo, un contador requería seis semanas. En Santiago de Chile, dos meses. En los Estados Unidos se necesitan solamente unas pocas horas.

Hay otros obstáculos, como por ejemplo:

2. El costo de obtener el título de una propiedad o un contrato de alquiler.
3. El costo de contratar empleados.
4. Grandes dificultades para averiguar cómo un empresario puede cumplir con todas las leyes y decretos del gobierno que afectan la empresa que se va a establecer.
5. El alto costo de obtener información sobre el precio, la calidad y la cantidad de mercancías y servicios particulares que están disponibles en el mercado y quiénes son los proveedores de estas mercancías y servicios. También existe gran dificultad para conseguir información sobre potenciales clientes.
6. Los altos costos para obtener financiamiento y para comprar ciertas materias primas.
7. Las grandes dificultades y demoras para obtener servicio de electricidad y conseguir un teléfono.
8. Los altos costos involucrados en cumplir varias obligaciones contractuales.

Como es evidente en el anterior cuadro, sin lugar a duda existe una estrecha relación entre el largo proceso para registrar una empresa y la existencia de un sector informal muy grande en América Latina. También confirman el gran tamaño del sector informal y la baja tasa de crecimiento económico. Existe, además, un fuerte vínculo entre el tamaño del sector informal y la tasa de crecimiento económico de los diferentes países.

los van a beneficiar con mejores empleos o con un nivel de vida más alto.

Es muy importante comprender las causas de este fenómeno para así poder empezar a desarrollar soluciones viables. La baja tasa de participación de muchas personas en la economía formal se debe a la falta de instituciones estructurales que les permitan participar en ella. Dicho de otra manera, Latinoamérica necesita mejorar las instituciones que definen “las reglas del juego” para que la mayoría de los ciudadanos de la región puedan participar activa y permanentemente en la economía formal.

La historia de los Estados Unidos y la fenomenal generación de empleo que ha originado su economía se debe en gran parte al desarrollo constante de estas re-

América Latina y el Caribe: ingresos netos de IED, por subregión, 1990-2002 (en millones de dólares)

	1990-1994*	1995-1999**	1999	2000	2001	2002**
México y la cuenca del Caribe	6.846	15.229	17.984	18.263	29.465	17.753
Sudamérica	8.956	45.375	70.236	57.320	39.555	26.649
Mercosur + Chile	6.114	35.590	61.881	48.468	30.723	19.420
Comunidad Andina	2.843	9.786	8.355	8.852	8.832	7.229
Centros financieros	2.506	8.914	19.810	18.855	14.993	11.788
TOTAL	18.308	69.518	108.030	98.438	84.013	56.190

* Promedio anual ** Estimaciones

Estos estudios demuestran claramente que el factor que tiene mayor incidencia en los costos básicos de todas las empresas lo constituyen las instituciones y las reglas del juego vigentes en cada país. Las instituciones bien diseñadas les ofrecen a los empresarios una estructura previsible que les permite obtener la información que necesitan, como también precios más bajos. Estos a la vez hacen que un empresario quiera participar en la economía formal y esté más dispuesto a pagar impuestos.

Pero cuando estas instituciones no están bien diseñadas, los empresarios tienen que enfrentar difíciles y complicadas regulaciones y leyes, gobiernos corruptos y escasos beneficios si deciden participar en la economía formal. Instituciones malas o débiles aumentan el costo de las transacciones comerciales e impiden el crecimiento económico.

Más allá del debate de los pros y los contras de la integración económica hemisférica y global, este proceso se está facilitando por estas mismas “reglas del juego”, pero en el ámbito internacional y no sólo nacional. En este sentido es necesario que los políticos apoyen el uso de estándares internacionales de contabilidad para las empresas, para las finanzas bancarias y para los mercados de capitales. También es indispensable mejorar la transparencia de las transacciones comerciales usando estos estándares.

Atrayendo inversiones extranjeras

Una de las medidas más comunes para analizar el interés de los inversionistas internacionales en un país en desarrollo es el nivel de inversión directa en el país. Como se puede observar en la siguiente tabla, publicada recientemente por la CEPAL, la inversión externa directa en América Latina ha decrecido durante los últimos tres

años y se ha acelerado en 2002³.

Ya que las políticas gubernamentales son claves para lograr que aumente la inversión extranjera directa, es importante identificar cuáles son estas políticas. Según un contundente y completo estudio realizado por la Cámara de Comercio de

ble y predecible. Las empresas deben tener confianza en que la economía en la cual invierten será administrada en forma competente y predecible. En otras palabras, los inversionistas deben creer que las reglas del juego no cambiarán a mitad de camino.

2. **Un gobierno efectivo y honesto.** Un inversionista debe poder depender de la integridad del gobierno anfitrión y de su capacidad para mantener el estado de derecho.

3. **Un mercado grande y en expansión.** Es clave el tamaño y el potencial crecimiento del mercado de un país, especialmente el poder adquisitivo de su población.

4. **La libertad de actividad en el mercado.** El vigor de la competencia, así como el



Sin lugar a dudas existe una estrecha relación entre el largo proceso para registrar una empresa y la existencia de un sector informal muy grande en América Latina.

Estados Unidos hace unos años, existen 12 “mandamientos” que todo gobierno debe cumplir si quiere atraer a inversionistas extranjeros. Estos son:

1. **Una política macroeconómica esta-**

nivel de interferencia del gobierno para entrar en el mercado de un país, también son factores importantes. Cuanto más libre sea el mercado, más atractivo será el país para los inversionistas internacionales.

5. **Una mínima reglamentación gubernamental.** El costo de la reglamentación y la intervención gubernamental en las actividades –y las ganancias– de las empresas privadas deben mantenerse en un mínimo.

6. **Derechos y protección de la propiedad.** La propiedad privada debe protegerse y evitar que los activos reales o intangibles de una empresa sean apropiados por otros ilegalmente.

7. **Una “infraestructura” confiable.**

También es crítica la posibilidad de negociar y proveer productos y servicios al mercado. Ya se trate de servicios confiables de transporte, electricidad, seguros y servicios contables, un sistema financiero competente u otros factores básicos, las inversiones no pueden generar un rendimiento financiero suficiente o confiable sin estos factores.

8. **Disponibilidad de factores de producción de alta calidad.** Si bien el inversionista aporta capital, tecnología y capacidad gerencial, la calidad de la fuerza laboral y la disponibilidad de materias primas locales también constituyen ingredientes clave en la receta del éxito.

9. **Una moneda local fuerte.** La moneda local debe mantener su valor. Si se

Latinoamérica necesita mejorar las instituciones que definen "las reglas del juego" para que la mayoría de los ciudadanos de la región puedan participar activa y permanentemente en la economía formal.

realiza una inversión en dólares y luego se devalúan los bienes valorados en moneda local, se pierde parte –o posiblemente el total– de la inversión en dólares.

10. **La posibilidad de transferir ganancias, dividendos e intereses.** Si no puede sacarse el dinero del país, ¿para qué invertir?

11. **Un favorable entorno tributario.** El entorno tributario debe ser favorable para el comercio. Si bien los incentivos tributarios diseñados para atraer una inversión son importantes, mucho más decisivo es el monto de impuestos una vez iniciada la empresa.

12. **La libertad para operar entre mercados.** Una empresa debe poder obtener

Ranking de E-readiness, 2002

País	Calificación (1-10 máx.)
Estados Unidos	8.41
Holanda	8.40
Reino Unido	8.38
Suiza	8.32
Suecia	8.32
Australia	8.30
Dinamarca	8.29
Alemania	8.25
Canadá	8.23
Finlandia	8.18
Singapur	8.17
Noruega	8.17
Hong Kong	8.13
Irlanda	8.02
Francia	7.70
Corea del Sur	7.11
Japón	6.86
Israel	6.79
República Checa	6.45
Chile	6.36
México	5.67
Polonia	5.52
Malasia	5.50
Suráfrica	5.45
Brasil	5.31
Argentina	5.14
Venezuela	4.91
Colombia	4.77
Perú	4.43
Turquía	4.37
India	4.02

bienes y servicios de cualquiera de sus filiales para suministrar mercados locales o para mejorar su eficiencia global comerciando entre sus propias entidades en diferentes países con el fin de "redondear" sus líneas.

Muchos de los puntos de esta lista también son parte de una definición precisa de las reglas del juego. A saber: se necesita una política macroeconómica estable y previsible; un gobierno efectivo y honesto; libertad de acción en el mercado; derechos y protección para la propiedad privada, etcétera.

No hay una mejor lista de políticas para aumentar el crecimiento económico y el nivel de empleo en un país en desarro-

llo. Por lo tanto, es aconsejable que los gobernantes y los líderes de las cámaras de comercio presten mucha atención a esta lista cuando estén formulando políticas para atraer inversiones privadas –tanto extranjeras como nacionales– y mejorar la creación del empleo.

¿Qué es la "nueva economía"? "La nueva economía" se puede caracterizar como el objetivo final del entorno económico descrito antes. La nueva economía depende completamente de un funcionamiento eficaz de las reglas del juego en el ámbito internacional. Además, la innovación tecnológica requiere una infraestructura bien desarrollada, en especial la que tiene que ver directa e indirectamente con las telecomunicaciones. Y todo este proceso depende al fin de cuentas de que exista protección adecuada para la propiedad intelectual.

Esta realidad se encuentra bien documentada en un reciente estudio llevado a cabo por el Economist Intelligence Unit sobre el grado en que los países están listos para el comercio electrónico. El estudio combina la clasificación de la conectividad con el entorno empresarial global, produciendo una clasificación por país en cuanto a su preparación para el comercio electrónico.

Como puede verse en el cuadro precedente, la mayoría de los países en vías de desarrollo se encuentran en los lugares más bajos en términos de conectividad, así como en infraestructura global, lo que demuestra que *el problema puede no ser demasiada globalización, sino muy poca*. Aunque algunos países incluidos en el cuadro tienen el potencial humano y mucha experiencia en el campo de computadoras, matemáticas y cómputo –India es un buen ejemplo–, sus entornos empresariales en general cuentan con telecomunicaciones y tecnologías inadecuadas y costosas. Esta situación presenta serios desafíos para los políticos de estas naciones. **P**

Notas

1 Horst Köhler, "Sustaining Global Growth and the Way Forward for Latin America", Remarks at the Bank of Spain, Madrid, March 11, 2003 at <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/031103.htm>

2 En <http://transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html>

3 CEPAL, "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2002", marzo de 2003.

Situación actual y perspectivas del conflicto armado colombiano

A pesar de los significativos avances, no se puede todavía cantar victoria en la lucha contra la subversión.

Alfredo Rangel

Director de la Fundación Seguridad y Democracia

Después de la ruptura del proceso de paz la opinión pública descargó su desconfianza en el grupo guerrillero que negociaba en ese momento con el gobierno de Pastrana, las Farc, pues vio cómo este grupo abusaba de las prerrogativas que le daba el gobierno, aprovechó la zona de despeje como sitio para ocultar secuestrados, negociar secuestros, rearmarse y hacer un reclutamiento masivo. Según las fuerzas militares durante el tiempo de la zona de despeje fueron incorporados unos 5.000 nuevos combatientes a las filas de la guerrilla, para preparar ataques a las poblaciones vecinas a fin de hacer una carrera armamentista de grandes pretensiones.

Lo anterior coincidió con el proceso electoral que se estaba abriendo paso para la sucesión presidencial y Álvaro Uribe, sin duda, fue el que presentó la propuesta más articulada, más consistente, que le ganó la confianza de la opinión pública en el terreno de la seguridad.

Uribe tuvo el valor de ubicar en el centro mismo de la agenda política nacional el tema de la seguridad. Es una paradoja que en un país con tantos problemas de inseguridad y de violencia, que han durado décadas enteras, el tema de la seguridad haya sido siempre algo marginal, intocable en las campañas electorales. Creo que este es un país donde predomina un anti-

militarismo absolutamente inútil y un tanto absurdo, pues a pesar de que hay tantos problemas de inseguridad, la elite gobernante y política ha considerado tradicionalmente el gasto militar como un gasto que se desperdicia.

Y por ello ha hecho curso ese discurso fácil, populista, de que en lugar de invertir en la seguridad, por qué no invertir mejor en las “causas objetivas” que provocan la inseguridad; entonces, por qué en lugar de fortalecer las Fuerzas Militares no hacemos escolitas, no construimos puentes y no generamos empleo, como si esa fuera una disyuntiva válida. El Estado está obligado ética y políticamente a hacer inversión social. Pero también, y es su primera obligación, debe brindar seguridad. Y aquí, insisto, el tema de la seguridad y del gasto militar se ha visto con suspicacia, ha predominado una visión demagógica, un tanto irresponsable.

Las cuatro estrategias El gobierno de Álvaro Uribe ha planteado cuatro estrategias. En primer lugar, el incremento del gasto militar. Colombia ha sido un país que históricamente ha tenido un muy bajo gasto militar, por debajo tradicionalmente del promedio de América Latina. Hoy en día, a pesar de que los gastos militares en muchos países de América Latina han bajado, se ha reducido el tamaño de los ejércitos, etcétera, y de que en Colombia a partir de los años noventa ha subido un poco, el gasto militar medido como porcentaje del PIB está en Colombia por debajo del que hacen en Ecuador, en Chile o en Uruguay, que no

tienen ni de lejos los problemas de seguridad que existen en el país.

De entrada se ha incrementado en 800 millones de dólares, que fue el volumen to-



tal del impuesto al patrimonio que decretó el gobierno en uso de las facultades del estado de conmoción interior. La pretensión de la presente administración es aumentar el gasto en defensa y seguridad por lo menos en 25% anual durante los próximos cuatro años. Sin embargo, dadas las estrecheces fiscales y la incertidumbre con el crecimiento económico, el margen de maniobra para que el gobierno pueda alcanzar la meta es un poco incierto.

En segundo término está el incremento del pie de fuerza, tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional. Y en esto también Colombia tiene comparativamente situación muy precaria en relación con los países del entorno. Por ejemplo, medido en número de soldados por 100.000 habitantes, hay más soldados en Chile, o en Uruguay, o en otros países de América Latina. En térmi-

nos de pie de fuerza por kilómetro cuadrado, España tiene el doble de soldados por kilómetro cuadrado de los que tiene nuestra nación y es un país en paz, tranquilo. Todos los indicadores en general, dan una situación muy precaria en este sentido a nuestro país. De ahí el empeño del gobierno nacional en incrementar, por primera vez en mucho tiempo, el volumen del pie de fuerza del ejército y de la Policía Nacional.

En un principio la meta es incrementar el pie de fuerza del ejército en unos 20.000 soldados para este año, con soldados campesinos; después, aumentar gradualmente el número de soldados profesionales. Así mismo, ampliar este año el pie de fuerza de la policía en por lo menos 10.000 nuevos agentes, con objeto de llegar a cerca de 190 poblaciones que hoy en día no tienen presencia policial.

responden a las exigencias de la situación tan extraordinaria de seguridad nacional. Por ejemplo, el Presidente decreta el estado de conmoción interior, la Corte Constitucional evalúa las razones que tuvo el ejecutivo para decretarlo y puede resolver que las razones no son válidas y echar para atrás el estado de conmoción interior.

La duración es otro tema. Se decreta sólo por 90 días y puede hacerse una prórroga, visto previo del Parlamento, por dos ocasiones más, es decir, se supone que en 90 o en 270 días la situación de conmoción tiene que haberla solucionado el Estado. Se le pone un término fijo, lo cual no tiene ninguna correspondencia con la gravedad de la situación del orden público, con las amenazas que tiene que confrontar el país para devolver la tranquilidad ciudadana. Entonces, ahí cabe una reforma.

Y la otra es la que tiene que ver con

Es una paradoja que en un país con tantos problemas de inseguridad y de violencia, que han durado décadas enteras, el tema de la seguridad haya sido siempre algo marginal, intocable en las campañas electorales.



La tercera estrategia es la promoción de la colaboración activa de los ciudadanos con las autoridades en la prevención y en la persecución del delito. Para ello el gobierno ha planteado la formación de redes de ciudadanos informantes, voluntarios desarmados que colaboran con las autoridades en la prevención del delito. Es algo que ha existido en el ámbito urbano desde tiempo atrás, pero en las zonas rurales, sobre todo en las más complicadas de orden público, no existían, pero ya se están creando, y en algunas zonas del país han contribuido en mucho a devolver las condiciones de seguridad.

Y la cuarta estrategia es el ajuste de la legislación existente para adecuarla a la situación extraordinaria de orden público y de inseguridad que hay en el país. Parte de esas reformas va a ser obviamente la reforma constitucional sobre los estados de excepción; en Colombia, todos lo sabemos, existen unos estados de excepción que no son de ninguna manera útiles ya que no co-

una legislación extraordinaria para combatir el terrorismo. En esto los colombianos hemos pecado grandemente, al igual que la clase política y la dirigencia nacional, de inercia y de falta de responsabilidad sobre el tema. Países europeos como España, Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña, han tenido que afrontar amenazas que comparables con las que se presentan en el país son muy débiles; sin embargo, esos países, desde las décadas de 1960 y 1970, apelaron a legislaciones antiterroristas rigurosas.

Mas en Colombia no hemos dado pie con bola en la formulación de un estatuto anti terrorista. Esa tensión entre seguridad y libertades públicas no ha sido objeto de un debate público democrático amplio, franco, abierto de cara al país. Me parece que ahí también ha predominado mucho el populismo y la demagogia, y no se ha sincerado lo suficiente el país sobre la necesidad de contar con un estatuto legal que efectivamente le dé mayores posibilidades

al Estado para combatir a los grupos armados ilegales.

El gobierno ha presentado una reforma constitucional que había que hacer para permitir allanamientos e interceptación de comunicaciones, y detención de personas; y posteriormente presentará una ley estatutaria que reglamente el uso de esas facultades por parte del Estado. Por el camino no sabemos qué pueda pasar con la posibilidad de contar con este estatuto, pero el gobierno por lo menos tiene la intención de impulsarlo.

El futuro En mi concepto, las guerrillas están replegadas a la espera de observar cuál va a ser, por decirlo así, el juego del gobierno, para analizar cuáles son los puntos débiles del desarrollo de esa estrategia.

Pero a pesar de todo ha habido unos resultados también medibles y ostensibles, de debilitamiento de estos grupos guerrilleros en términos de más capturas, de bajas, de desertiones, de decomisos de explosivos y de grandes cantidades de dinero (algunas de las cuales han llegado a las arcas del fisco nacional, otras no, como ya se sabe). Todos estos indicadores demuestran un debilitamiento relativo de los grupos guerrilleros.

Sin embargo, ninguna de las estructuras rurales de la guerrilla de las Farc en particular ha sido afectada de manera crítica en lo que va corrido de la presente administración. Tal vez exagero un poco al decirlo, pero quiero exagerar, porque es la idea fuerza: las Farc están prácticamente intactas y sus fuentes de financiamiento continúan proveyendo ingentes recursos a este grupo.

Unas estadísticas recientes que se hicieron públicas en Estados Unidos, hablaban de cómo se había reducido el área sembrada de amapola, de unas 6.000 a unas 4.000 hectáreas en el país. Pero a renglón seguido se decía que la producción había subido de cuatro a cerca de doce toneladas. ¿Qué pasó ahí? Que la productividad de los cultivos se incrementó de manera sustancial.

Todo esto nos lleva subrayar un punto: que cerca de 90% de las áreas sembradas de amapola en el país coinciden con la presencia de las Farc, es decir, son zonas de páramo, regiones montañosas donde



Colombia ha sido un país que históricamente ha tenido un muy bajo gasto militar, por debajo tradicionalmente del promedio de América Latina.

las Farc incluso promueven el cultivo de la amapola y controlan en buena medida ese negocio. El secuestro y la extorsión igualmente las sigue proveyendo de ingentes recursos. En fin, las Farc están cada vez más metidas en el negocio de la droga. Incluso han utilizado la cocaína como instrumento de trueque por armas.

Los grupos paramilitares también se encuentran en una suerte de repliegue con otro cálculo. Están a la espera de que el ejército y la Policía Nacional recuperen la seguridad o sostengan la seguridad en muchas zonas del país para, eventualmente, pensar en una desmovilización negociada con el Estado y así ver en qué condiciones se desmovilizarían o se desarticularían.

Por eso mirando hacia el futuro el panorama podría ensombrecerse. Creo que no puede excluirse de ninguna manera que la guerrilla esté preparando una contraofensiva, un escalamiento de sus acciones violentas y me parece que la guerrilla ya ha descartado de hecho la posibilidad de una negociación política de paz con el gobierno.

La guerrilla ya no va a seguir utilizando esa estrategia de guerra de movimientos basada en la concentración de gran número de guerrilleros que iban a buscar al enemigo a las bases militares para asolarlas, para tomarlas, capturar prisioneros, etcétera. En buena parte no lo hacen porque la ventaja aérea que ha logrado desarrollar en estos años las Fuerzas Militares impide que ese tipo de acciones tenga alguna probabilidad de éxito.

La guerrilla en adelante va a rehuir la confrontación directa con el ejército y va a retroceder hacia la guerra de guerrillas clásica, es decir, basada en acciones tipo comando utilizando pequeños grupos de hombres en distintos sitios del país, nada de grandes concentraciones de guerrilleros, y va a tener probablemente como blancos la infraestructura económica del país, la clase dirigente nacional y las ciudades.

La infraestructura vial en Colombia es de una vulnerabilidad inmensa, por ejemplo aterra pensar en que se vuelen los tres o cuatro puentes que existen sobre el río Magdalena que comunican el oriente con el occidente; aterra pensar en una interrupción por un período prolongado de la vía a Buenaventura, donde sale buena parte de las exportaciones; pero aterra igualmente la vulnerabilidad del sistema de interconexión eléctrica, y me parece que la guerrilla ha venido calculando ya dónde residen los puntos débiles en los cuales puede afectarse en mayor medida ese blanco. Lo mismo sucede con la infraestructura petrolera y las comunicaciones.

Así mismo, la guerrilla está decidida a meterse en la ciudad, pero no de la manera como se urbanizó el conflicto en El Salvador donde la insurgencia tenía bases sociales amplias dentro de la población, dentro de las clases medias, dentro del estudiantado, dentro de sectores sociales muy distintos de la población. Como en Colombia no las tiene, ha optado por una modalidad de

urbanización del conflicto muy particular y muy colombiana, extrayendo combatientes rurales para hacer acciones de comando muy específicas en las ciudades a fin de generar a muy bajo costo un impacto psicológico y político supremamente grande. El modelo de eso es más o menos lo que hicieron el 7 de agosto con el atentado a la toma de posesión del Presidente.

Me parece que todo esto son motivos de preocupación, aun cuando igualmente hay que registrar que la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y el DAS han logrado desarrollar recientemente una capacidad operacional y de inteligencia que no se les había visto en los años anteriores. Los resultados son muy grandes; el desvertebramiento de redes de milicianos de la guerrilla son altos; las capturas, los decomisos de explosivos, etc., son cuantiosos; pero eso habla también, de alguna manera, de la

territorio nacional. Ahí ya hay un problema enorme.

Sobre el cómo negociar hay igualmente una distancia muy grande. Mientras que el presidente Uribe exige un cese del fuego y de hostilidades como requisito previo indispensable para iniciar una negociación, las Farc no aceptan de ninguna manera esa condición y siguen planteando su esquema de negociar en medio del conflicto. Es su lógica de que únicamente con la presión de las armas, van a poder influir de manera determinante en la mesa de negociación.

Sobre el cómo negociar también hay otro aspecto, y es el papel de Naciones Unidas o de algún intermediario internacional. El Presidente insiste en que Naciones Unidas deben ejercer unos buenos oficios o deben tener un papel de intermediación significativo. Las Farc descreen, sospechan

nómica nacional, con el poder político, con la institucionalidad militar, con reformas sociales, con la institucionalidad, con la diplomacia incluso.

Las Farc plantean que ese fue un acuerdo en el que se decía que la política de paz era una política de Estado. Eso significa que los compromisos que adquiere un gobierno no involucran o no comprometen solamente a ese gobierno, sino al Estado en su conjunto. De eso se van agarrar las Farc en el momento en que se reinicie una negociación para decir que la agenda que se va a negociar es la que se firmó en Los Pozos, y ahí la distancia es absolutamente enorme.

Creo que al final las condiciones de la negociación van a ser una resultante de la relación de fuerzas que exista en ambas partes al cabo de un proceso inevitable de confrontación armada, de un pulso inevi-

En Colombia no hemos dado pie con bola en la formulación de un estatuto antiterrorista. Esa tensión entre seguridad y libertades públicas no ha sido objeto de un debate público democrático amplio, franco, abierto de cara al país.



cantidad de explosivos y de armas y apertrechamientos que se están moviendo por muchos sitios del país, por las carreteras y en las ciudades del país.

¿Espacio para la negociación? Señalé que las posibilidades de un proceso de paz son muy precarias, porque las dos partes están en absoluto desacuerdo en torno al dónde negociar, cómo negociar y qué negociar. Las Farc exigen la desmilitarización de dos departamentos en el país: Caquetá y Putumayo. Con el agravante de que en esos dos departamentos se concentra buena parte de los sembrados de coca, de un lado, y de otro, que Putumayo es un departamento fronterizo con el Ecuador, lo que daría, en caso de que eso ocurriera, la guarda de la soberanía nacional en ese sector de frontera a un grupo irregular. Obviamente que el gobierno ha dicho y ha insistido en que mientras esté el presidente Uribe a la cabeza de la administración, no se va a despegar ni un solo milímetro del te-

y abrigan serias dudas sobre la neutralidad de Naciones Unidas para este ejercicio. Tienen una versión muy marxista-leninista, muy maniquea del mundo, entienden que aquella es simplemente el instrumento que Estados Unidos maneja a discreción y que por tanto su neutralidad en la mesa de negociación es algo muy dudosa.

Pero el problema de fondo es el qué es lo que se va a negociar. El presidente Uribe ha dicho que las conversaciones de paz únicamente tendrían como propósito acordar con la guerrilla las condiciones de su desmovilización y las garantías para que hagan política legalmente sin que los maten, es decir, garantías de seguridad para hacer acción política legal.

Ese es el límite y ese es todo el objeto de la negociación entre el Estado y la guerrilla para la presente administración. Para las Farc, obviamente, el objeto de la negociación es la agenda que pactó con el gobierno anterior. Esa agenda de negociación posee 12 grandes temas y cerca de 43 subtemas que tienen que ver con la estructura eco-

table de confrontación violenta. Es decir, la agenda y todas las condiciones de la negociación sobre el cómo, el qué y el cuándo se negocia van a estar determinadas por el resultado de ese pulso que hoy en día es absolutamente incierto, pues no sabemos en qué vaya a parar. Obviamente, todos los que estamos del lado del Estado y de la institucionalidad esperamos que en ese pulso el Estado avance, doblegue a la guerrilla y le imponga sus propias condiciones de negociación, pero eso es algo que hoy en día, a pesar de todos los esfuerzos, constituye un gran interrogante.

“La guerra es el reino de la incertidumbre”, decía Clausewitz, y Sun Tsu afirmaba que en “la guerra no hay citaciones permanentes”, yo creo que hay que tener siempre presentes esos pensamientos profundos para tratar de interpretar y entender qué es lo que puede suceder en adelante en nuestro país. ■

Edición de una conferencia dada en el Instituto de Ciencia Política.

¿Cuánta pobreza tolera la democracia?

Cada vez es mayor el número de ciudadanos que no confían en las instituciones. ¿La brecha social y económica explica el fenómeno?

Andrea Costafreda

Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad

Los dos últimos informes de prensa del Latinobarómetro (2001; 2002) arrojan unos resultados preocupantes sobre el estado de la democracia en la región. En los últimos cinco años, el porcentaje de apoyo a la democracia, medido como media regional, ha bajado en más de 25 puntos porcentuales. Si 61% de los latinoamericanos decían preferir a la democracia a cualquier otra forma de gobierno en la encuesta de 1996, en 2001 sólo 48% de los encuestados se inclinaban por esta opción (ver gráfico 1). Los datos publicados por *The Economist* (*The Economist*, 8 de agosto del 2002) confirman esta misma tendencia. Atendiendo a los resultados de la encuesta por país, sólo en cuatro países entre los 17 considerados, el apoyo a la democracia no ha decrecido en los últimos cinco años. El resto ha experimentado un descenso considerable, desde los 14 puntos porcentuales de Paraguay o los más de 20 de Colombia.

¿Es lo observado una tendencia acorde con la evolución de otras democracias de la tercera ola? ¿Existe alguna vinculación con



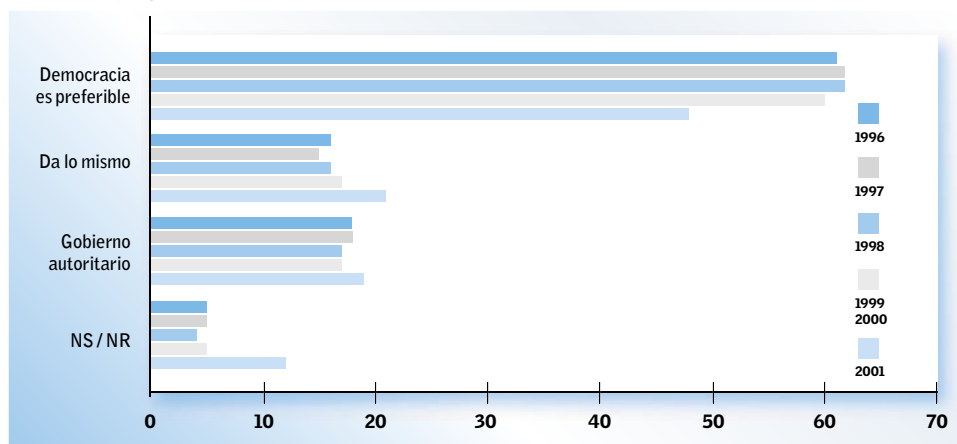
la crisis que están atravesando las instituciones democráticas? ¿Serán los elevados niveles de pobreza y desigualdad los principales desencadenantes de este malestar?

Intentemos responder a la primera pregunta. Si comparamos la evolución de las percepciones de la ciudadanía latinoamericana con realidades como la española, donde tuvo lugar un cambio de régimen y un proceso de democratización a finales de los años setenta, comprobamos que la tendencia latinoamericana no sigue el patrón observado para el caso español. En países con transiciones a la democracia recientes, como Portugal, España o Grecia, indicadores como el apoyo a la democracia han experimentado una tendencia al alza en los últimos años. En efecto, aunque sólo 69% de los españoles apoyaban a la democracia en las encuestas de 1985, al cabo de diez

años, en 1996, los partidarios de la democracia ya representaban más de 80%. La experiencia, pues, sugiere que a medida que se va asentando la institucionalidad democrática, el modelo democrático gana apoyo entre la ciudadanía. Este, no obstante, no es el caso de América Latina.

Precisamente, y avanzando hacia la segunda cuestión, puede decirse que el núcleo del problema se encuentra en que la institucionalidad democrática dista mucho de estar implantada plenamente en la cotidianidad de la vida política. El concepto de institucionalidad democrática no se refiere únicamente a la implantación de una institucionalidad formal inspirada en las democracias representativas occidentales (elecciones, separación de poderes, mecanismos de control y responsabilidad política, etc.), sino que va más allá, para

Gráfico 1 Apoyo a la democracia



Fuente: Informe de Prensa de la Encuesta Latinobarómetro, 2001.

referirse también a la acomodación de los principios democráticos a las pautas de interacción de la población en su relación con lo público y lo privado. Es lo que algunos han acertado en llamar institucionalidad informal (O'Donnell, 1996). Como señala Cheresky en su trabajo sobre la cultura política democrática en Bolivia (Cheresky, 2001), "Sistemas muy institucionalizados pueden ser extremadamente frágiles (...) debe considerarse no sólo la existencia formal de instituciones, sino el grado en que se corresponden con prácticas efectivas y en la naturaleza de estas prácticas".

Una rápida revisión a la ingeniería institucional de los últimos años permite constatar cómo las distintas democracias latinoamericanas se han dotado de instituciones electorales capaces de garantizar procesos cada vez más transparentes y competitivos; mecanismos de control entre poderes y de responsabilidad política de los poderes ante la ciudadanía, contralorías, defensorías, tribunales de cuentas, etc. No obstante, una gran parte de la población no confía en instituciones básicas para el funcionamiento de las democracias representativas.

Si nos fijamos en el gráfico 2, que muestra la evolución de la confianza de los encuestados en las distintas instituciones sociales y políticas de su país, observamos dos elementos muy significativos. En primer lugar destaca el hecho de que los primeros puestos en términos de confianza estén ocupados por instituciones como la Iglesia, los medios de comunicación o las fuerzas armadas. En segundo lugar es preocupante ver cómo las instituciones que me-

Constituyen una importante debilidad de las democracias latinoamericanas los bajos niveles de confianza en las reglas y en que los otros ajusten su comportamiento a las mismas.

nos confianza merecían hace cinco años, partidos políticos y Congreso, inspiran hoy en día menos confianza todavía (sólo 19% de los latinoamericanos entrevistados confían en los partidos políticos).

Tiene cierta lógica que las instituciones con mayor legitimidad social sean la Iglesia o los medios de comunicación dada su presunta independencia frente a los poderes del Estado y las elites políticas tradicionales, tan desprestigiadas en la mayoría de los países de la región. Esta traslación de la legitimidad ciudadana desde las instituciones políticas hacia instituciones como la Iglesia o los medios de comunicación denota que cualquier vinculación con la política o lo público está bajo sospecha. Es indiscutible que tanto la Iglesia como los medios de comunicación cumplen un rol fundamental en la sociedad, por el lado de la denuncia y el control ciudadano o por el lado de la conciliación social. No obstante, debe alertarse sobre el riesgo que supone el que estas instituciones se vean impelidas a asumir un rol de articulación

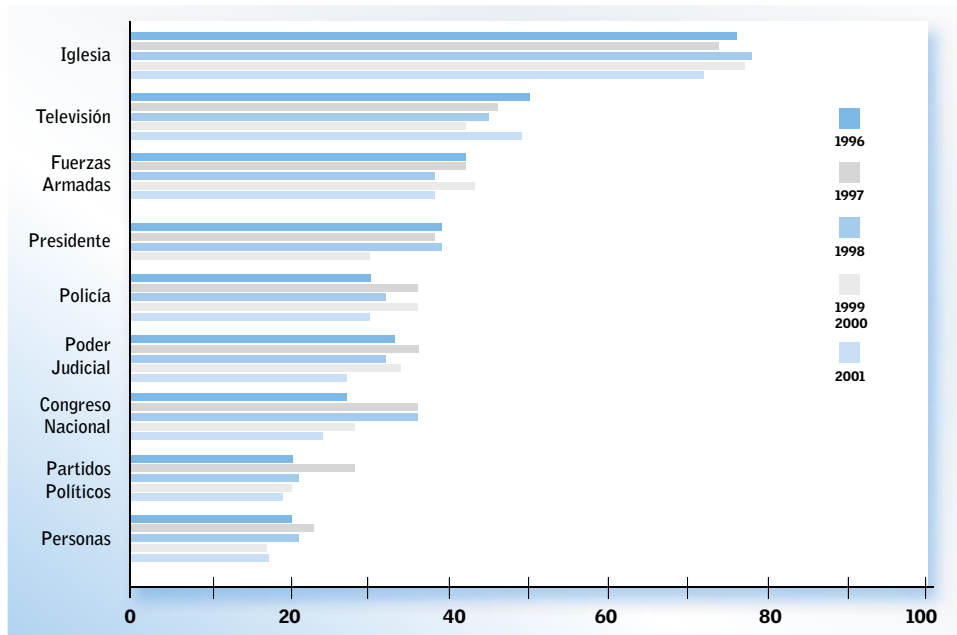
y representación política que más que actuar como complemento de la democracia representativa, actúe como sustituto del juego de representación democrática. El riesgo, entonces, reside en caer en un espacio político demasiado próximo a la lógica corporativa de antaño.

Resulta igualmente sorprendente que la tercera institución más confiable sean las fuerzas armadas, si consideremos que parte de las sociedades encuestadas tienen una experiencia con el ejército más bien de desencuentro, asociada a regímenes militares represivos y privativos de los derechos más fundamentales. Otras, en cambio, asocian al ejército con momentos históricos de naturaleza revolucionaria, vinculados a una idea del Estado protector y abastecedor de bienestar. Desde otra perspectiva, no obstante, los datos pueden tener una lectura positiva si interpretamos que la sociedad ha premiado el esfuerzo de institucionalización que las fuerzas armadas han realizado en el nuevo contexto democrático. No obstante, nos decantamos más bien a adivinar que en los elevados niveles de confianza con las FFAA pueda esconderse un deseo de volver a la noción hobbesiana del Estado con un Leviatán ordenador, la búsqueda de un viejo orden que despierta ciertas nostalgias entre los más desengañados con unas democracias que no pueden acabar con la pobreza, la desigualdad y la desesperanza.

En el otro extremo nos encontramos con instituciones que merecen la confianza de menos de 25% de los encuestados. Ya hemos mencionado el Congreso y los partidos políticos, pero igual o más preocupante lo constituye el bajo nivel registrado en la confianza entre las personas. El Congreso es la institución de la democracia que ha perdido más confianza en los últimos cinco años, según señala el informe de prensa del Latinobarómetro de la Encuesta de 2001. Datos que concuerdan con la abrupta disminución del porcentaje de encuestados (*ver* gráfico 3) que piensan que no puede haber democracia sin Congreso nacional (20 puntos porcentuales entre 1997 y 2001) o sin partidos políticos (otros 20 puntos porcentuales).

Constituye una importante debilidad de las democracias latinoamericanas los bajos niveles de confianza en las reglas y en

Gráfico 2



que los otros ajusten su comportamiento a las mismas. Una de las principales grietas de las recién instauradas democracias latinoamericanas es el déficit de confianza interpersonal. Este déficit no sólo afecta al buen funcionamiento de los procedimientos democráticos, sino que puede afectar a la raíz misma del desarrollo de las sociedades al convertirse en un obstáculo para la acción colectiva, y las acciones conjuntas en el terreno de lo público, pero también en el terreno de lo privado, esto es, la confianza necesaria para cerrar un trato, para adquirir una propiedad, etc. En palabras de Putnam nos estaríamos refiriendo al capital social, para hablar de las características de organización social tales como la confianza, las pautas de interacción, las redes, que ayudan a incrementar la eficiencia social

mediante la facilitación de acciones coordinadas (Putnam, 1994:167).

Finalmente, dando respuesta al tercero de los interrogantes, el mismo informe de prensa del Latinobarómetro 2001 sugiere el vínculo existente entre el rendimiento económico y social de la democracia y el nivel de satisfacción y apoyo de la ciudadanía con la misma. La cadena causal parece denotar una dependencia del sistema democrático respecto del estado de la economía. La primera asociación se produce entre los problemas económicos y sociales y el desempeño del gobierno; la segunda asociación relaciona desempeño con democracia, de tal manera que las percepciones sobre la satisfacción acaban teniendo un eco sobre los indicadores de legitimidad del régimen en el largo plazo.



Un ejemplo que ilustra gráficamente esta relación causal lo ofrece la democracia argentina, una de las que ostentaba mayores niveles de apoyo durante la década de los noventa. Los resultados de las encuestas de 2001 y 2002 marcan un punto de inflexión en relación con el apoyo de la ciudadanía al modelo democrático (el porcentaje de respuestas que dicen preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno pasa de 71% a 58%), explicable según lo anterior por el efecto de la crisis económica y el malestar social.

Es muy aventurado, y en cierto modo desmesurado, alertar sobre el riesgo de regresión democrática en la región latinoamericana. No obstante, el ejercicio resultante de sondear a la opinión pública latinoamericana añade una luz de alerta más al conjunto de fenómenos que han tenido lugar durante los últimos años con respecto a la institucionalidad democrática de las sociedades latinoamericanas. La idea de democracia no es únicamente expresión de aumento y materialización de libertades civiles y derechos políticos, sino que lleva asociada la idea de progreso social, económico y en definitiva, de realización vital. Si el sistema es incapaz de hacer frente a los retos que este conjunto de metavalores impone, su perdurabilidad y consolidación puede quedar en la cuerda floja. **P**

Publicado en el magazine *DHIAL* del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Referencias bibliográficas

Corporación Latinobarómetro, informe de prensa Encuesta Latinobarómetro 2001. Disponible en www.latinobarometro.org

The Economist, "Democracy clings on in a cold economic climate". Disponible en www.economist.com./work/la/

Cheresky, I. "La cultura política boliviana en una perspectiva comparada", en *Democracia y Cultura Política en Bolivia*, La Paz: Pronagob, 2001.

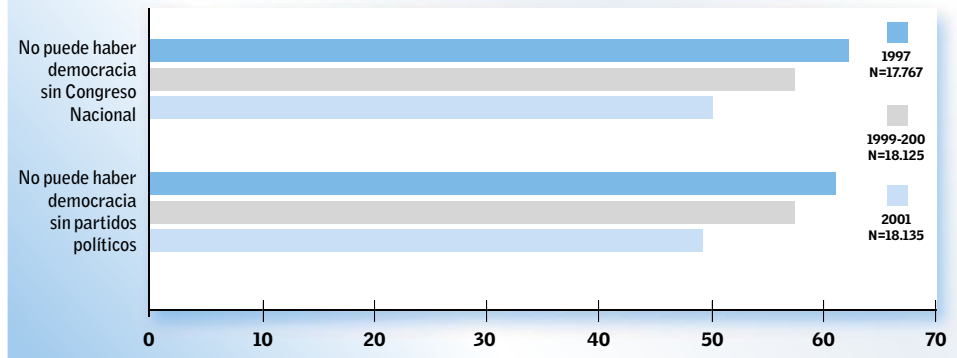
O'Donnell, G., "Otra institucionalización", *La política*, revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, (1996), 2.

Putnam, R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1994.

Nota:

1 En el momento de la revisión de este artículo ya se han publicado los resultados de la encuesta de 2002. El porcentaje de entrevistados que apoyan a la democracia sube levemente hasta 52%

Gráfico 3



El Grupo de Río

como interlocutor de América Latina frente al mundo



Es creciente el papel que este mecanismo de concertación desempeña en las relaciones internacionales del continente.

Paola Lugari

Asesora de Integración y Concertación
Ministerio de Relaciones Exteriores
de Colombia¹

Los mecanismos de concertación facilitan la cooperación entre los Estados y contribuyen decididamente en el avance y fortalecimiento del proceso de acercamiento interno de sus miembros, de ahí que su permanente evolución implique un complejo proceso de interacción en diferentes niveles.

En este proceso, América Latina, por intermedio del Grupo de Río, ha hecho de la construcción de consensos, a través de la concertación y el diálogo político, una práctica que les ha permitido a sus miembros ir desarrollando una posición regional común fuerte y novedosa en los diferentes foros hemisféricos y globales, convirtiéndose así en el principal foro político y en el mecanismo de mayor proyección latinoamericana dentro del contexto mundial.

Introducción A comienzos de la década de los ochenta, Colombia, Panamá, México y Venezuela, mejor conocidos como el Grupo de Contadora, unieron esfuerzos para restablecer la paz y promulgar la democracia como único sistema de gobierno válido en los países centroamericanos. De igual manera, y ante la imposibilidad de que las Naciones Unidas y la OEA fueran aceptadas por Costa Rica, Honduras y Nicaragua como los entes encargados de ayudar a dirimir los crecientes conflictos fronterizos que se presentaban entre ellos², el Grupo de Contadora ofreció sus buenos oficios y se convirtió en el instrumento de mediación *ad hoc* en un mecanismo promotor de negociaciones regionales, al que se sumó en poco tiempo un Grupo de Apoyo integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

La crisis centroamericana, unida al creciente problema de la deuda externa que enfrentaban los países latinoamericanos, motivó a estos dos grupos a crear un mecanismo flexible, informal, ágil y eficiente de concertación política que siguiera el modelo de cooperación política regional, ensayado por la entonces Comunidad Europea.

La viabilidad de conformar un mecanismo con estas características se hizo evidente con el proceso de democratización que se dio en la región, pues éste generaba una mayor confianza entre los gobiernos lo que, a su vez, favorecía la coordinación de acciones conjuntas.

Fue así como en 1986, con la creación del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política Latinoamericana, más conocido como el Grupo de Río³, se generó entre los países miembros un espacio privilegiado para el diálogo político al

ternacionales y ha contribuido a la transparencia y al desarrollo de reglas de juego equitativas, permitiendo a sus miembros abordar los temas globales con mayor oportunidad y eficacia⁵. De esta manera, las relaciones políticas y económicas entre los países de América Latina y el Caribe se han fortalecido y, por consiguiente, el Grupo ha contribuido a vigorizar la presencia y capacidad de negociación de la región y a propiciar soluciones a los problemas y conflictos en el ámbito latinoamericano y caribeño⁶.

El hecho de que el Grupo de Río adopte posiciones comunes y sea un referente obligatorio, respecto de una serie de temas internacionales que preocupan a la región, no significa, como sostiene Alberto van Klaveren⁷, "...que América Latina esté hablando siempre con una sola voz en el concierto internacional o que los países de la región hayan superado sus naturales diferencias frente a una serie de asuntos

Democracia, Seguridad y Desarrollo

En una época como la actual, donde las relaciones internacionales se han multiplicado, no sólo entre Estados, sino entre todos los actores políticos, económicos y sociales del sistema internacional, la interacción lleva a que obligatoriamente se produzca un diálogo y una concertación política en torno a los grandes temas de la agenda internacional, como es el caso de la democracia, la seguridad y el desarrollo.

En cuanto a la democracia, la consolidación de ésta se ha constituido en una prioridad impostergable para los países latinoamericanos; es más, se podría afirmar que la democratización es un proceso sin reversa en la región. Dicho proceso se ha logrado, en gran parte, por el diálogo y concertación que se desarrolla en el interior del Grupo de Río, donde la preservación y fortalecimiento de la democracia constituye una prioridad.

América Latina, por intermedio del Grupo de Río, ha hecho de la construcción de consensos, a través de la concertación y el diálogo político, una práctica que les ha permitido a sus miembros ir desarrollando una posición regional común fuerte y novedosa en los diferentes foros hemisféricos y globales.

más alto nivel que, a lo largo de 17 años, ha permitido debatir temas de interés común en la búsqueda de soluciones y fórmulas que generen el mayor bienestar para los países latinoamericanos.

Aunque en un principio pareciera que a diferencia de los procesos regionales y subregionales de integración, los resultados generados por los mecanismos de concertación fueran bastante menos tangibles, menos concretos, y por esto mismo, menos importantes, no pueden desconocerse los significativos logros obtenidos por el GRIO desde su creación.

El hecho de que América Latina cuente con un espacio de concertación en torno de los temas más importantes de la agenda internacional, ha sido fundamental no sólo para las relaciones entre los países de la región, sino también para el relacionamiento de éstos con los demás actores del escenario global.

El Grupo de Río⁴ ha favorecido mayores grados de simetría en las relaciones in-

de política exterior. Más bien, se trata simplemente de constatar que esta instancia de diálogo ha servido para hacer converger las opiniones del grupo más representativo de países latinoamericanos en un número relevante de temas, donde ese consenso ha resultado posible".

Podemos decir que la informalidad y flexibilidad que caracteriza al Grupo, no ha sido impedimento para que éste desempeñe un papel cada vez más activo en los grandes problemas mundiales. Precisamente, por participar de manera activa en las discusiones sobre los grandes temas de la agenda internacional, el Grupo de Río ha sido reconocido como el mecanismo privilegiado de interlocución de América Latina frente a otros países, regiones y foros, como Rusia, China, Canadá, Japón, India, la Unión Europea, el Consejo de Cooperación del Golfo, la Liga Árabe, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), para mencionar sólo algunos.

Para el Grupo de Río la democracia es el sistema que mejor consulta los verdaderos intereses de sus pueblos y el más eficiente a la hora de asegurar la gobernabilidad en sociedades multiétnicas y multi-culturales como las latinoamericanas⁸. De ahí que todos los países miembros tengan sistemas democráticos de gobierno y que, en 1988, se haya suspendido del Grupo a Panamá⁹, a raíz de que el entonces presidente, Eric Arturo del Valle, fuera desalojado del poder por el general Manuel Antonio Noriega. Panamá volvió a ser miembro del Grupo de Río en septiembre de 1994, una vez se confirmó la estabilidad democrática del régimen existente.

En este mismo sentido es necesario destacar el papel que desempeñó el Grupo de Río al interrumpirse el orden democrático en Venezuela, en abril de 2002, al no reconocer la legitimidad del gobierno provisional y condenar la interrupción del orden constitucional en ese país. A este respecto, los presidentes del GRIO instaron

a la normalización de la institucionalidad democrática en el marco de la Carta Democrática Interamericana.

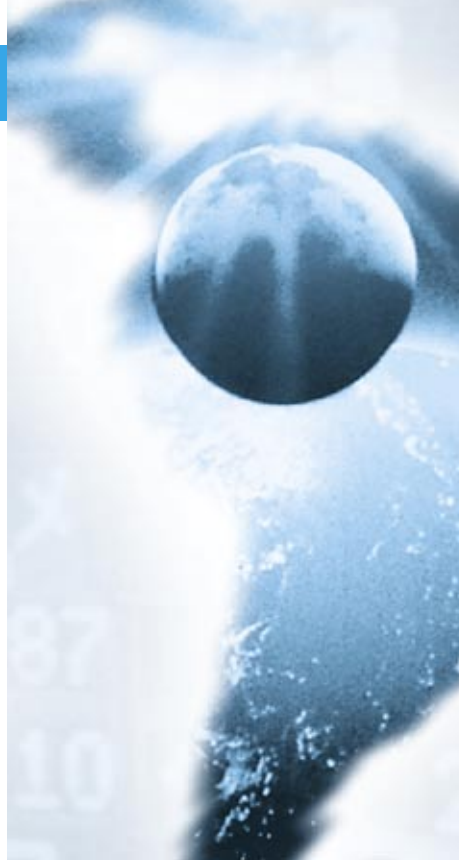
En relación con los temas de seguridad y desarrollo, y dadas las características del actual entorno internacional, podemos decir que la seguridad sólo es comprensible bajo un enfoque integral, donde el logro de una región más segura sólo podrá obtenerse trabajando en pro del desarrollo de la misma.

La relación existente entre seguridad, desarrollo, lucha contra la pobreza y gobernabilidad es cada vez más clara e interdependiente. El Grupo de Río está haciendo frente a esta realidad, reconociendo que hoy los Estados se enfrentan a nuevas amenazas de carácter transnacional, que han hecho que la seguridad ocupe un lugar privilegiado en las agendas hemisférica y mundial.

En la actualidad, a los tradicionales temas de la agenda de seguridad se han sumado las llamadas “nuevas amenazas”. El tráfico ilícito de armas, las organizaciones terroristas transnacionales, la corrupción y el lavado de activos, las mafias internacionales y el flagelo de las drogas ilícitas y los delitos relacionados, el deterioro del medio ambiente y la escasez de recursos, los altos índices de pobreza y de discriminación social, son sólo algunos de los nuevos desafíos que enfrenta la comunidad internacional.

Estas nuevas amenazas están afectando la política interna y externa de los Estados. Internamente resquebrajan la gobernabilidad y la estabilidad institucional, produciendo el debilitamiento del sistema democrático, esencial para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo de los países; externamente obligan a replantear el sistema de seguridad internacional¹⁰.

Aunque, tradicionalmente, la seguridad y el desarrollo aparecían como ideas contrapuestas, pues se consideraba que favorecer la primera significaba sacrificar la segunda y viceversa, se ha evidenciado que, así como la defensa de la democracia, la reducción de la pobreza y las desigualdades son elementos esenciales para prevenir los conflictos y reforzar la seguridad, si los países no tienen seguridad, lograr avances en las áreas antes mencionadas será una tarea poco viable.



El hecho de que América Latina cuente con un espacio de concertación en torno de los temas más importantes de la agenda internacional, ha sido fundamental no sólo para las relaciones entre los países de la región, sino también para el relacionamiento de éstos con los demás actores del escenario global.

El Grupo de Río ha hecho un esfuerzo por reconocer las divergencias existentes en las actuales agendas estatales de seguridad de los países latinoamericanos, considerando que, basándose en la diversidad de prioridades de las políticas estatales de seguridad, se debe trabajar en pro de un sistema de seguridad que tenga como principal característica la flexibilidad. De esta manera se logrará crear un escenario de seguridad en el que se reconozcan las

diferencias contextuales de las regiones y subregiones¹¹ y se acepten las diversas prioritizaciones de las amenazas a la seguridad según las necesidades y realidades de las mismas.

El primer gran paso en esta área se dio en la XVII Reunión de Presidentes del Grupo de Río, celebrada en Cusco, Perú, el pasado mes de mayo, donde se reconoció la particularidad del caso colombiano y la importancia de que la comunidad internacional participe activamente en la resolución del conflicto armado que afronta este país.

En este sentido, los mandatarios instaron al secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, a que utilice sus buenos oficios para impulsar decididamente un proceso de paz en Colombia y concluyeron que si los movimientos guerrilleros no declaran un cese de hostilidades e inician un diálogo abierto y transparente con un cronograma definido, la región determinará otras alternativas concretas de solución en nuevas reuniones de consulta y en coordinación con el gobierno de Colombia y el secretario general de las Naciones Unidas¹².

Lo anterior confirma la importancia de contar con un mecanismo de concertación en la región que canalice iniciativas, aclare controversias y dirima conflictos, convirtiéndose en un instrumento que permite avanzar en la solución de los graves problemas sociales, económicos y políticos que tienen los países miembros del GRIO.

Retos del Grupo de Río En la actualidad, el foro de diálogo más importante de América Latina y el Caribe tiene aún grandes retos que afrontar.

El Grupo necesita fortalecer su accionar para mejorar su agilidad y su eficiencia, así como su capacidad de respuesta frente a las verdaderas necesidades de los países de la región. El reto para el diálogo que se da en el interior del Grupo es buscar los medios idóneos para abordar de forma novedosa, sin prejuicios, los escenarios y desafíos que enfrenta la región en este milenio.

Otro de los grandes retos que tiene el Grupo de Río en la actualidad, es el esforzarse, aún más, en concretar los consensos previos que se consignan año tras año en las respectivas Declaraciones. La conse-

cución de este objetivo permitirá diluir la ya generalizada idea de que las Declaraciones emanadas anualmente de las Reuniones Presidenciales, al tener una forma y un lenguaje similares, repiten ideas sobre los mismos temas, cuando lo que efectivamente se hace es “revisar todas aquellas materias del ámbito internacional que revisten especial importancia para la región, al mismo tiempo que se esbozan sugerencias que sirven para orientar el accionar internacional de la misma”¹³.

Igualmente, los países miembros del GRIO no pueden descuidar la importancia de mantener una convergencia entre los grupos subregionales de integración como la Comunidad Andina, el Mercosur y el Sistema Centroamericano de Integración con el Grupo de Río. El fortalecimiento de los mencionados procesos de integración ha generado en el Grupo un doble plano de relacionamientos con terceros que a veces desconcierta a los interlocutores¹⁴, por lo cual es fundamental que se reconozca que estos espacios de relacionamiento no son mutuamente excluyentes sino que, por el contrario, pueden ser complementarios.

En la actualidad, los países latinoamericanos tienen un compromiso ineludible en la medida en que deben propender a que las oportunidades que la globalización ofrece, se traduzcan en beneficios reales para todos los individuos de sus sociedades. En este sentido, la lucha contra la pobreza y el desarrollo son temas centrales y desafíos impostergables para los países de la región.

Por tanto, para que el Grupo de Río pueda abordarlos en toda su dimensión, debe tener en cuenta que éstos son tópicos de naturaleza múltiple, que no se circunscriben a la esfera de lo económico, sino que también tienen repercusiones en ámbitos tan diversos como el social, el político y el de la seguridad. La pobreza es un flagelo que no sólo atenta contra la dignidad del hombre, sino que también afecta el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales y la gobernabilidad de las naciones.

Si bien es cierto que, en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente como en el que vivimos, los países deben afrontar un sinnúmero de obstáculos difíciles de superar, que van desde la inestabilidad de los flujos financieros hasta

el rápido contagio de las condiciones desfavorables de las economías de otras regiones, pasando por fenómenos como la transnacionalización de los conflictos, no podemos desconocer que estas nuevas realidades también traen consigo importantes oportunidades para las economías de los países latinoamericanos: el financiamiento para el desarrollo, la ampliación de la frontera comercial y el acceso a la tecnología son sólo algunas de ellas.

Tal como ha dicho Carlos Fuentes, “los vicios de la globalización están a la vista. Pero sus virtudes también. Seamos lo más justos posibles. La globalización tiene dos caras: una es la cara de una prosperidad deseable. La otra, la cara de una exclusión indeseable”. Todo depende de la forma como hagamos frente a estos desafíos.

El Grupo de Río ha hecho un esfuerzo por reconocer las divergencias existentes en las actuales agendas estatales de seguridad de los países latinoamericanos, considerando que se debe trabajar en pro de un sistema de seguridad que tenga como principal característica la flexibilidad.

En este sentido, el Grupo de Río debe trabajar en la construcción de unos consensos que permitan tanto afrontar los retos, como aprovechar las oportunidades del entorno internacional; unos consensos que partan de las necesidades de sus miembros y se construyan a partir de su propia percepción de los cambios que se producen en un mundo cada vez más globalizado, interdependiente y cambiante.

Estos consensos y compromisos sólo tendrán sentido en la medida en que haya un firme compromiso del Grupo de Río con el multilateralismo, como mecanismo idóneo para avanzar en la construcción de

un sistema internacional regido por los principios de la responsabilidad compartida y la cooperación internacional, como herramientas que permiten regular la globalización y sus efectos, en beneficio de la estabilidad política y el desarrollo económico y social de la región¹⁵. **P**

Notas

- 1 Este ensayo no compromete al Ministerio ni refleja su visión.
- 2 Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá; Memoria-Grupo de Río-1998. Celare, Ciudad de Panamá, 1999.
- 3 Después de la exitosa labor política y diplomática de los Grupos de Contadora y de Apoyo en favor de la paz en Centroamérica, los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, adoptaron la Declaración de Río de Janeiro, el 18 de diciembre de 1986, por medio de la cual se creó el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política - Grupo de Río. A estos países, en 1990, se sumaron Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay, al igual que un representante rotativo de la Comunidad del Caribe (Caricom) y otro de Centroamérica. En el año 2000 se integraron como miembros de pleno derecho Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, siendo 19 los países miembros en la actualidad.
- 4 Los principales objetivos del Grupo son Ampliar y sistematizar la cooperación y el diálogo políticos; Examinar y concertar posiciones sobre asuntos internacionales de interés común; Promover el mejor funcionamiento de los organismos y procesos de integración y de cooperación latinoamericanos; Propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región; Impulsar el mejoramiento de las relaciones interamericanas, y Explorar nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de nuestros países.
- 5 Declaración de la XIV Cumbre del Grupo de Río, Cartagena de Indias, junio de 2000.
- 6 Cabe anotar que las decisiones que se toman en el Grupo son adoptadas únicamente por la vía del consenso.
- 7 Embajador del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- 8 Intervención del señor canciller Guillermo Fernández De Soto, en el vigésimo octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Organización de los Estados Americanos; Lima, Perú, septiembre 10-11 de 2001.
- 9 Comunicado del Grupo de Río sobre la situación en Panamá; Cartagena, Colombia, 26 de febrero de 1988.
- 10 Esta idea fue planteada por la señora ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Carolina Barco, en su intervención ante el XI Diálogo Ministerial entre el Grupo de Río y la Unión Europea, en Vouliagmeni, Grecia, el 28 de marzo de 2003.
- 11 *Ibid.*, Carolina Barco.
- 12 Declaración del Grupo de Río sobre la situación en Colombia. Cusco, 24 de mayo de 2003.
- 13 *Ibid.*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.
- 14 *Ibid.*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.
- 15 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Grupo de Río: Agenda para comenzar el siglo XXI. Secretaría Pro-témpore de Colombia 2000.

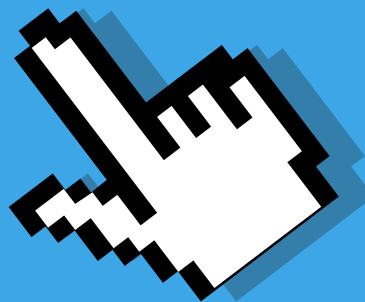
www.icpcolombia.org



Instituto de Ciencia Política

Encuentre en nuestra página de internet:

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



Recientemente se dio a conocer la última versión del libro "LA LIBERTAD ECONÓMICA EN EL MUNDO". ¿Cómo están los países latinoamericanos en este ranking?

MEXICO	
Tamaño del Estado y Gasto Público	7.6
Estructura jurídica	3.6
Política monetaria	7.1
Barreras al comercio exterior	7.3
Regulaciones	5.2
PUNTAJE TOTAL	6.2
POSICIÓN RANKING GLOBAL	69

COLOMBIA	
Tamaño del Estado y Gasto Público	4.6
Estructura jurídica	3.4
Política monetaria	7.5
Barreras al comercio exterior	6.4
Regulaciones	5.2
PUNTAJE TOTAL	5.4
POSICIÓN RANKING GLOBAL	101

ECUADOR	
Tamaño del Estado y Gasto Público	9.0
Estructura jurídica	2.5
Política monetaria	2.6
Barreras al comercio exterior	7.0
Regulaciones	4.0
PUNTAJE TOTAL	5.0
POSICIÓN RANKING GLOBAL	112

PERU	
Tamaño del Estado y Gasto Público	7.6
Estructura jurídica	4.2
Política monetaria	8.8
Barreras al comercio exterior	7.3
Regulaciones	5.6
PUNTAJE TOTAL	6.7
POSICIÓN RANKING GLOBAL	44

CHILE	
Tamaño del Estado y Gasto Público	6.1
Estructura jurídica	6.2
Política monetaria	9.6
Barreras al comercio exterior	8.3
Regulaciones	6.4
PUNTAJE TOTAL	7.3
POSICIÓN RANKING GLOBAL	20



INTELIGENCIA ECONÓMICA

Datos suministrados por www.inteligenciaeconomica.com

VENEZUELA	
Tamaño del Estado y Gasto Público	7.1
Estructura jurídica	1.9
Política monetaria	5.6
Barreras al comercio exterior	7.0
Regulaciones	5.1
PUNTAJE TOTAL	5.3
POSICIÓN RANKING GLOBAL	103

BRASIL	
Tamaño del Estado y Gasto Público	6.3
Estructura jurídica	4.9
Política monetaria	6.1
Barreras al comercio exterior	6.4
Regulaciones	5.3
PUNTAJE TOTAL	5.8
POSICIÓN RANKING GLOBAL	82

BOLIVIA	
Tamaño del Estado y Gasto Público	7.4
Estructura jurídica	3.0
Política monetaria	9.4
Barreras al comercio exterior	7.1
Regulaciones	5.5
PUNTAJE TOTAL	6.5
POSICIÓN RANKING GLOBAL	56

PARAGUAY	
Tamaño del Estado y Gasto Público	8.1
Estructura jurídica	2.8
Política monetaria	8.8
Barreras al comercio exterior	7.2
Regulaciones	4.8
PUNTAJE TOTAL	6.3
POSICIÓN RANKING GLOBAL	64

ARGENTINA	
Tamaño del Estado y Gasto Público	7.9
Estructura jurídica	3.6
Política monetaria	9.6
Barreras al comercio exterior	6.1
Regulaciones	5.4
PUNTAJE TOTAL	6.5
POSICIÓN RANKING GLOBAL	56

METODOLOGÍA DEL ÍNDICE “LA LIBERTAD ECONÓMICA DEL MUNDO”

Este índice, coordinado por el Fraser Institute de Canadá, se calcula a partir de 33 variables, agrupadas en las siguientes categorías: a) Tamaño del Estado y gasto público, b) Estructura legal, c) Política monetaria, d) Barreras al comercio exterior, y e) Regulaciones. Para cada variable existe un método de cálculo de tal forma que arroje una cifra de 1 a 10. Mientras mayor sea esta cifra, significa que el país en cuestión es más libre en la variable. Lo mismo ocurre con el puntaje total. Así, por ejemplo, Hong Kong, el país con mayor libertad económica, tiene un puntaje de 8.6, y Birmania (Myanmar), el de menor libertad, tiene un puntaje de 3.8. La información utilizada para el cálculo se obtiene de varias fuentes de alta confiabilidad, siendo las principales el World Development Indicators (Banco Mundial), el International Financial Statistics (Fondo Monetario Internacional), el Individual Taxes Worldwide Summary (Price Waterhouse), y el Global Competitiveness Report (Foro Económico Mundial).

Rompiendo la trampa del



Existe una estrecha relación entre la proclividad de los países a los conflictos internos y sus condiciones económicas.

Paul Collier

Director del Grupo de Investigación sobre Desarrollo del Banco Mundial

¿Qué podemos hacer sobre los odios ancestrales? Cada guerra civil es diferente y tiene sus propios detonadores distintivos e idiosincrásicos, sean ellos un carismático líder rebelde o una acción provocadora por parte del gobierno, pero detrás de esas circunstancias ocasionales existen patrones aparentes. Algunas características sociales, políticas y económicas aumentan sistemáticamente la incidencia de la guerra civil, y los factores étnicos y religiosos son mucho menos importantes de lo que por lo general se cree. Ciertamente,

las sociedades compuestas de una muy diversa mezcla de muchos grupos étnicos y religiosos por lo general están más seguras que las sociedades más homogéneas. Y por el contrario, las características económicas tienen una mayor importancia de la que usualmente se reconoce. Si un país atraviesa por un período de declinación económica, depende de la exportación de bienes primarios, tiene un bajo ingreso per cápita y ese ingreso está distribuido de manera desigual, se halla en un alto riesgo de guerra civil. Este coctel es letal

conflicto

por diversas razones. Bajos y decrecientes ingresos, mal distribuidos, crean un conjunto de hombres jóvenes empobrecidos y resentidos que pueden ser reclutados a bajo costo por “empresarios de la violencia”. En tales condiciones es también muy probable que el Estado sea débil, no democrático, e incompetente, presentando pocos impedimentos a la escalada de la violencia rebelde, e incluso de manera inadvertida puede estar provocándola. Contar con una riqueza consistente en recursos naturales suministra a la organización rebelde una fuente de financiación y estimula a la población local a apoyar exigencias políticas para la secesión. Por lo común, dicha riqueza también está asociada con un mal gobierno. Con frecuencia las disputas se presentan alrededor de divisiones étnicas y religiosas, pero es mucho más probable que éstas resulten en violencia en los países con bajos ingresos, y que en ese momento están declinando.

La trampa del conflicto Una vez uno de tales países cae dentro de una guerra civil, aumentan sus riesgos de conflicto adicional. El conflicto debilita la economía y deja una herencia de atrocidades. También crea líderes y organizaciones que han invertido en capacidades y equipos que únicamente son útiles para la violencia. De manera inquietante, mientras que la mayoría de la población de un país afectado por una guerra civil sufre por causa de ésta, a los líderes de las organizaciones militares que actualmente están perpetrando la violencia con frecuencia les va bien con ella. Rara vez las perspectivas de ganancia financiera son la motivación primaria para la rebelión, pero para algunos ésta puede convertirse en un satisfactorio estilo de vida. He ahí una razón adicional por la cual no debe dejarse a los participantes en una guerra civil a que la peleen entre ellos. Hay algu-

na evidencia que sugiere que década tras década, las guerras civiles se hacen cada vez más prolongadas. Mientras que esto puede deberse a las circunstancias de los países individuales, resulta más probable que refleje cambios globales que han hecho que las guerras civiles sean más fáciles de sostener permitiéndoles a los grupos rebeldes obtener financiación y adquirir armamentos de manera más fácil.

No hay nada que se pueda hacer El desarrollo económico es crucial para reducir la incidencia global de conflicto; sin embargo, esto no significa que los elementos estándares de una estrategia de desarrollo —acceso a los mercados, reforma política y ayuda externa— son suficientes, o siquiera apropiados, para abordar el problema. En el nivel más básico, el desarrollo tiene que llegar hasta aquellos países que hasta ahora no disfrutaban del mismo. Más allá de esto, las estrategias de desarrollo deben parecer diferentes en aquellos países que enfrentan un alto riesgo de conflicto, donde los problemas y prioridades son distintivos.

como la que tuvo lugar en Indonesia a finales de los años noventa. En todo caso, estos eventos desastrosos y el incremento del riesgo de conflicto que ellos implican simplemente añaden una razón adicional por la cual deben adelantarse acciones tanto nacionales como internacionales orientadas a evitarlos y a amortiguar sus efectos cuando ocurran. Este es el grupo de países que ya ha participado en el crecimiento global y acelerar su crecimiento haría una modesta pero a la vez significativa contribución a la paz global.

El segundo componente de la incidencia global de conflicto es el riesgo mucho más alto que enfrentan los países cuyos ingresos se han estancado o están en declive. Básicamente, hasta ahora este grupo ha quedado por fuera del desarrollo y de hecho está atrapado en un juego de ruleta rusa en el cual la probabilidad de guerra es peligrosamente alta. Poner en marcha el desarrollo dentro de este grupo hará una contribución mucho más sustancial a la paz global, pero esto no es fácil y a la fecha no se ha logrado. Para el desarrollo de estos

Las riquezas en recursos naturales tienen el potencial de reducir la pobreza, pero históricamente estos recursos han estado asociados con conflicto, mal gobierno y declive económico.

De manera adicional, algunas políticas que normalmente no hacen parte de una estrategia de desarrollo afectan el riesgo de conflicto, tales como la presencia de fuerzas externas de mantenimiento de la paz, la tendencia hacia el gasto militar doméstico, y el diseño de instituciones políticas.

La incidencia global de conflicto está formada por cuatro componentes muy diferentes, cada uno de los cuales requiere un enfoque distintivo. El primero es el riesgo relativamente bajo de conflicto que enfrentan un gran grupo de países de ingresos medios y algunos de los países de bajos ingresos que están en camino a convertirse en países de ingresos medios gracias a unas buenas políticas y a un rápido crecimiento. Probablemente para este tipo de países el riesgo principal proviene de súbitas catástrofes económicas, tales

países, un aspecto particularmente importante será ayudarlos a diversificar y dejar atrás su dependencia de las exportaciones de bienes primarios.

El tercer componente de la incidencia global de conflicto son los países actualmente en situación de conflicto. La incidencia global de conflicto disminuiría significativamente si tan sólo se lograra hacer más breve la duración del conflicto típico. Las anteriores intervenciones internacionales para acortar la duración del conflicto no han sido efectivas sistemáticamente; sin embargo, hay evidencia que sugiere que los conflictos pueden hacerse más cortos eliminando las fuentes de financiación externas de las organizaciones rebeldes. En todo caso, en ausencia de otras intervenciones, disminuir la longitud de los conflictos no es algo particu-

larmente efectivo: simplemente los países que ya han caído en la trampa del conflicto entrarán y saldrán con más frecuencia de situaciones de guerra.

El componente final de la incidencia global de conflicto son aquellos países que se encuentran en la primera década de paz posterior al conflicto. Para este grupo, los riesgos de conflicto adicional son excepcionalmente altos: más o menos la mitad de ellos volverán a caer en situaciones de conflicto dentro de la siguiente década. Quizá esta es el área que ofrece mayor espacio para una efectiva intervención internacional orientada a reducir la incidencia de conflicto. Lo que más probablemente se requiere es la coordinación de esfuerzos militares externos para el mantenimiento de la paz durante los prime-

mo el conflicto puede reducirse a menos de la mitad de su nivel actual y por ende la incidencia global de conflicto. Algunas de las acciones necesarias para lograr este adelanto provienen de los gobiernos de los países en desarrollo, mientras que otras requieren acción internacional.

Debido a que quienes deciden cómo y cuándo iniciar una guerra civil, y cómo y cuándo aceptar un acuerdo, ignoran los grandes y adversos resultados y desbordamientos de la guerra civil, lo mismo otorga a la comunidad internacional el derecho moral y la obligación práctica de intervenir para prevenir el conflicto así como para disminuir su duración.

Recientemente las intervenciones internacionales han logrado éxitos importantes, tal como el lanzamiento del proceso

de intervención pueden resultar útiles para contrarrestarlos.

Un objetivo global puede ser el hacer que para las organizaciones rebeldes resulte cada vez más difícil obtener financiación. El proceso Kimberley tiene ese objetivo, y debe seguirse con atención. Si es exitoso, puede replicarse en el caso de algunos otros bienes. Si fracasa, el presente acuerdo voluntario puede necesitar fortalecerse mediante la adopción de medidas legislativas. También existe la posibilidad de complementar el seguimiento de los bienes con el seguimiento de los flujos financieros, que son su contraparte, y en la actualidad el sistema bancario internacional está bajo una gran presión para proporcionar información más efectiva acerca de las transacciones que se hacen a través

En muchos entornos posteriores a un conflicto ni la ayuda, ni la reforma política, ni siquiera unas instituciones políticas democráticas pueden de manera realista garantizar la paz durante los primeros años.



ros años con el fortalecimiento de amplios programas de ayuda durante el período intermedio de la década. Tanto el mantenimiento de la paz mediante la presencia militar como la entrega de ayuda pueden llevarse a cabo condicionalmente dependiendo de la rápida adopción de reformas de las políticas e instituciones gubernamentales, de manera que para el fin de la década la sociedad esté relativamente a salvo de conflicto adicional. Estamos mostrando cómo un enfoque integrado que involucre el apoyo militar externo, la ayuda y la reforma política puede llevar, si se adelanta durante dos décadas, a los países en situación posterior a un conflicto por fuera de la zona de alto riesgo y reducir su riesgo de conflicto a tan sólo una cuarta parte de su nivel inicial.

Por sí sola, ninguna intervención es decisiva para reducir la incidencia global de conflicto, sin embargo, hay distintas medidas que se complementan la una a la otra y pueden llegar a ser acumulativas. Nuestra simulación de un paquete de medidas orientadas al desarrollo sugiere có-

Kimberley dirigido a regular el comercio de diamantes, y la prohibición internacional del uso de las minas antipersonales. Nosotros hemos considerado tres conjuntos adicionales de intervención: la ayuda, el manejo de los recursos naturales, y el mantenimiento militar de la paz.

En la prevención de conflictos, la ayuda presenta un potencial significativo, particularmente en el entorno posterior a un conflicto, y es posible que en el pasado los donantes no hayan logrado articular sus políticas de ayuda de la manera más apropiada. Usualmente, la ayuda llega durante el período inmediatamente posterior al conflicto, cuando el país figura de manera destacada en los medios de comunicación internacionales, y después disminuye rápidamente.

Las riquezas en recursos naturales tienen el potencial de reducir la pobreza, pero históricamente estos recursos han estado asociados con conflicto, mal gobierno y declive económico. Puesto que los efectos adversos de los recursos naturales se presentan a través de diversas rutas, varias formas

de él. Fuentes adicionales de financiación de los rebeldes son el secuestro y la extorsión. Obviamente, tales actividades ya son ilegales, pero probablemente pueda reducirse la escala de pagos mediante la acción gubernamental por parte de los países de la OCDE en los cuales están basadas las compañías blanco de estas prácticas. Por ejemplo, la reciente aparición de un mercado de seguros contra secuestros no es un elemento deseable puesto que incrementa los pagos. Una última fuente de financiación de los rebeldes son los bienes primarios ilícitos, en particular la coca y el opio. El actual ambiente normativo de la OCDE convierte el territorio por fuera del control de un gobierno reconocido en algo extremadamente valioso, y es claro que esto facilita el conflicto. Existe la disponibilidad de muchas opciones para rediseñar la política las cuales moderarían su efecto peligroso.

Otra razón por la cual los países dependientes de sus recursos naturales enfrentan problemas es su exposición al riesgo de un colapso de precios. Los gobiernos

de la OCDE, y sin lugar a duda los organismos de ayuda, han sido muy efectivos al responder a las catástrofes que ofrecen oportunidades de aparecer en los medios, tales como terremotos y huracanes, pero han fracasado enteramente en su respuesta a los efectos mucho más severos que son producidos por un colapso de precios. Las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales tienen un amplio espacio en el cual diseñar medidas que ofrezcan mejor resguardo frente a estos eventos, y para adelantar sus políticas comerciales de tal manera que se reduzcan los riesgos de un colapso de precios.

Una razón final por la cual los países dependientes de los recursos naturales enfrentan problemas es que con frecuencia sus ingresos se emplean de manera poco

riorios a un conflicto, el gasto militar gubernamental es propenso al exceso. En vez de refrenar los riesgos, esos altos gastos tienden a aumentarlos. Por razón de una carrera armamentista regional, este alto gasto se convierte en un mal público regional. Existe el campo para que las organizaciones políticas regionales puedan acordar reducciones mutuas de dichos gastos. También las instituciones financieras internacionales pueden desempeñar un papel como supervisores, haciendo un seguimiento de que los países lleven a cabo las reducciones acordadas.

Finalmente, y con un carácter más especulativo, consideramos la coordinación de las intervenciones militares externas con el suministro de ayuda y la reforma política. Sugerimos que en muchos entornos

de soluciones complementarias entre sí. Adicionalmente, para dar resultados, la mayoría de las intervenciones requieren tiempo. Sin embargo, nuestro modelo de simulación sugiere que si se actúa ahora, para el año 2015 —el itinerario establecido para el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio— será posible reducir a la mitad la incidencia global de guerra civil.

En el momento, reducir la incidencia de la guerra civil no está incluida como una Meta para el Desarrollo del Milenio. Sin embargo, dado que la guerra es un poderoso factor de desarrollo en reversa, y la paz un bien fundamental en sí mismo, seguramente es apropiado considerarla como un objetivo básico del desarrollo. Hacer su seguimiento es mucho más fácil que para cualquiera de las otras metas, y de he-



eficiente, o corrupta. El consenso de Monterrey enfatizó que en este contexto tanto los gobiernos de los países industrializados como los de los países en desarrollo comparten responsabilidades. Existen argumentos para elaborar un documento marco acerca de la administración de los ingresos por recursos naturales, al cual los gobiernos podrían, si así lo deciden, adherir. Esta disposición marco incluiría el respeto por la transparencia y mecanismos para ejercer un eficaz escrutinio. Potencialmente podría emplearse como indicativo de una menor exposición al riesgo político, y de esa manera ayudaría a atraer las compañías de extracción de recursos con la mejor reputación a entornos de bajos ingresos. Aquí, las instituciones financieras internacionales pueden potencialmente desempeñar un papel, agregando los ingresos de las cuentas individuales de las compañías extractoras y publicando los resultados estimados de ingresos de una manera que integre la información con los datos presupuestales.

En especial en las situaciones poste-

posteriores a un conflicto ni la ayuda, ni la reforma política, ni siquiera unas instituciones políticas democráticas pueden de manera realista garantizar la paz durante los primeros años. La intervención militar externa puede ser el único garante práctico de la paz. Una secuencia efectiva puede ser que el flujo de grandes cantidades de ayuda se entregue en fases programadas en la parte intermedia de la década posterior al conflicto, generando un crecimiento que puede dar la capacidad de reducir la presencia militar de manera sustancial. Cuando hacia el fin de la década empiece a disminuir la ayuda relacionada con el conflicto, si el gobierno ha utilizado de manera adecuada dicho período de tiempo para activar las reformas, deberá estar entonces en una posición que le permitirá sostener el desarrollo acelerado que hará que la sociedad se encuentre más segura.

No existe ninguna intervención que por sí sola pueda ser decisiva para garantizar un mundo más seguro. El riesgo de conflicto opera a través de múltiples canales, y por consiguiente exige un paquete

cho ya el Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz, de Suecia, está haciendo dicho seguimiento. El argumento a favor de incluir la reducción a la mitad de la incidencia de guerra civil como Meta de Desarrollo del Milenio es el mismo que existe para las metas actuales: los compromisos explícitos ayudan a que la comunidad internacional adelante y mantenga una acción conjunta. Infortunadamente, ya que el riesgo de guerra está altamente concentrado en la minoría de los países en desarrollo a los cuales nos hemos referido como “marginalizados”, sería enteramente posible alcanzar la meta general de reducir a la mitad la pobreza mundial sin tener mucho impacto sobre la incidencia de conflicto. La meta de reducir a la mitad la incidencia de la guerra civil ayudaría a enfocar los esfuerzos sobre aquellos países y aquellos pueblos que están en la parte de abajo de la escala.

*Este artículo es una versión editada de la introducción del libro *Breaking the Conflict Trap*, editado por el Banco Mundial. La traducción fue llevada a cabo por *Perspectiva* y el Banco Mundial no asume responsabilidad por la veracidad de la misma.*

Libertad política, libertad económica, y prosperidad

La evidencia empírica demuestra que existe una fuerte correlación entre el grado de libertad política y económica de una nación y sus niveles de desarrollo.

Richard Roll y John R. Talbott

Roll es profesor de UCLA y Talbott, profesor visitante de Anderson School.

¿Por qué algunos países despliegan crecimiento y dinamismo económico, mientras que otros permanecen estancados en bajos niveles de productividad? ¿Por qué únicamente unos pocos de los llamados países en desarrollo están desarrollándose? En el mundo hay muy poca variación en el DNA humano y por lo tanto muy poca variación en la naturaleza humana básica. Esto sugiere que las enormes diferencias económicas son causadas, por lo menos hasta cierto punto, por las condiciones políticas determinadas localmente, y presenta la muy práctica pregunta de qué pueden hacer los gobiernos, si es que hay algo, con el fin de acelerar el desarrollo.

Utilizando datos fácilmente disponibles recolectados de fuentes reconocidas, hicimos un análisis de regresión que produjo la lista de las variables más significativas y la dirección de su impacto estimado sobre el IBNpc¹ (ver tabla anexa).

Estas variables están caracterizadas tanto por altos niveles de significado estadístico, como por impactos “direccionales” que se ajustan con la idea de que las liber-

tades económicas y políticas procuran un ambiente adecuado para economías saludables y en crecimiento. Milton Friedman pudo haber predicho que las barreras comerciales, la inflación y las excesivas regulaciones perjudicaban el desarrollo, pero él también hubiera estimulado la expansión de los derechos de propiedad, los derechos políticos, las libertades civiles y la libertad de prensa. El coeficiente negativo que se asigna a la actividad económica informal probablemente refleja los intentos de los ciudadanos de evitar complicadas regulaciones u obviar las desventajas ocasionadas por derechos de propiedad que no se hacen cumplir de manera apropiada.

La única pequeña sorpresa en la lista de variables significativas es el gasto del gobierno, que tiene un coeficiente positivo. Probablemente los hacedores de políticas en los países menos desarrollados no deben concluir de esto que ellos pueden emprender el camino hacia la prosperidad gastando a manos llenas. Quizá una interpretación más sensata es que la capacidad de recaudar impuestos y proveer servicios por parte de un país en desarrollo, indica un Estado bien organizado, mientras que los países desarrollados usualmente gastan más en defensa y en pagos de transacciones.

Derechos de Propiedad, Regulaciones, y la Economía Informal

En la muestra representativa de países, las relaciones entre el ingreso per cápita y los Derechos de Propiedad, la Economía Informal y las Regulaciones, respectivamente, son muy fuertes. Esto sugiere que dados unos sólidos y bien establecidos derechos de propiedad y un sistema judicial que funciona, probablemente los empresarios emprendedores podrán encontrar la labor y el capital adecuados. Una carencia de capital representaría una extraordinaria oportunidad de ganancia para un empresario agresivo e inteligente. Si se da una condición de respeto hacia los derechos de propiedad, los países en desarrollo pueden no requerir mucha asistencia externa, con todos los inconvenientes que esta conlleva. Sus economías pueden crecer desde adentro. Si las reglas del capitalismo son estables, equitativas, y se hacen cumplir, quizá el enérgico interés propio encontrará la ruta para el desarrollo acelerado.

La débil condición de los derechos de propiedad en muchos de los países menos desarrollados no únicamente des-





timula las inversiones, divierte energías dirigiéndolas al contrabando y hace que la asistencia externa sea problemática, sino que también pone un obstáculo a los pequeños negocios cuyas actividades de alguna otra manera pueden ser motores clave para el crecimiento. En la economía más grande del mundo—aquella de los Estados Unidos— más de las dos terceras partes de los nuevos puestos de trabajo que se crean cada año tienen lugar en industrias donde predominan las pequeñas empresas (definidas como aquellas que tienen menos de 50 empleados). Cuando los empresarios puedan tener confianza en que los frutos de sus esfuerzos estarán resguardados por un sistema firme establecido de derechos de propiedad, se aguzará su apetito por el trabajo y la toma de riesgos. Donde los derechos de propiedad son débiles, aplica lo contrario.

Es interesante anotar que además de los Derechos de Propiedad y la Economía Informal, una de las variables estadísticas más relevantes en nuestro análisis es la Regulación. De Soto explica cómo la regulación excesiva obliga a los individuales

a adelantar sus negocios de manera informal. De Soto cuenta cómo en Lima, Perú, adquirir el título legal de una casa toma 728 pasos burocráticos, mientras que registrar un negocio nuevo tomó 280 días (en los Estados Unidos, por lo general, toma solamente una tarde). Tal regulación excesiva usualmente tiene poco o nada que ver con salvaguardar el interés público, y es en la

Parecería ser que el ingrediente crítico de una exitosa política de desarrollo fuera un sistema justo y equitativo que induzca al intercambio económico lucrativo entre los participantes, sin que exista ningún riesgo de expropiación o repudiación.

actualidad una forma de búsqueda de renta mediante la cual los propietarios de los negocios existentes (con frecuencia miembros de las clases alta y media) entran en colusión con los empleados del gobierno para suprimir la competencia de empresarios más pobres, que se inician en los negocios.

La importancia de las instituciones democráticas No debe ser una sorpresa que los Derechos Políticos, las Libertades Civiles y la Libertad de Prensa estén altamente correlacionados unos con otros, porque cada uno de ellos es indicativo de una sociedad abierta y democrática. Sin embargo, ellos no miden exactamente lo mismo porque, de hecho, cada uno tiene una influencia independiente, positiva y vigorosa sobre el ingreso de un país. A pesar de que de nuestro análisis regresivo no podemos dilucidar de cuál es la causa y cuál el efecto, nuestros resultados empíricos confirman la fuerte relación que Friedman y otros colocan entre la libertad política y el desarrollo económico. Muchos creen que un mayor ingreso hace posible para la gente adquirir una mejor educación y, por lo tanto, involucrarse más en los asuntos de su propio gobierno, lo cual significaría que ingresos más altos producen democracia.

Instituciones democráticas, y prácticas liberales institucionalizadas como la libertad de palabra y la libertad de prensa, permiten a los ciudadanos suministrar a los líderes gubernamentales información de retroalimentación sobre la efectividad de las políticas y su impacto sobre el bienestar general. En un entorno autocrático donde la prensa no publica editoriales independientes, no hay protestas en las calles, y tampoco la oportunidad de votar por un segundo partido, es extremadamente fácil que los gobernantes permanezcan aislados, sin recibir ninguna retroalimentación

sobre cómo las políticas del gobierno están afectando la economía. Tal retroalimentación es un poderoso propulsor del crecimiento. Amartya Sen, ganador del Premio Nobel, hizo uno de los más sorprendentes descubrimientos de nuestra generación cuando encontró que ninguna democracia en la historia había sufrido

do una hambruna. Las hambrunas, señala él, son eventos económicos, no un simple desastre natural, como las sequías. Incluso lo peor puede evitarse si los líderes reciben suficiente, efectiva y oportuna retroalimentación por parte de sus ciudadanos sobre cuáles son las amenazas reales o percibidas en contra de su bienestar. Esto únicamente pueden hacerlo, de manera consistente, los sistemas democráticos abiertos. De hecho, la democracia prospera en gracia a esa retroalimentación, mientras que los regímenes no democráticos activamente procuran sofocarla.

Además de estos cruciales flujos de información, las instituciones democráticas abiertas también suministran maneras para echar para atrás políticas económicamente destructivas, a las cuales sería mucho más difícil oponerse bajo una dictadura. Uno puede pensar en la democracia como un arreglo para un balance de poderes dentro del cual los ciudadanos dan al gobierno el poder de hacer cumplir los contratos y proteger los derechos de propiedad —previniendo así la desviación de los recursos productivos—, pero igualmente lo limitan, no sea que éste se convierta también en factor principal de tal desviación expropiando propiedades y renegando de sus compromisos.

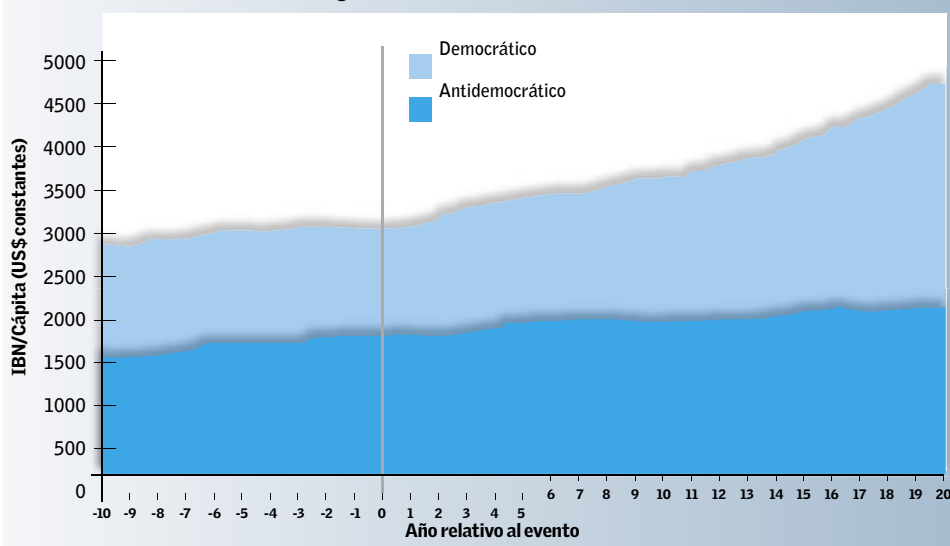
Otras Variables Significativas Otras variables significativas de nuestro modelo son la Política Monetaria, las Barreras Comerciales y los Gastos Gubernamentales. Para cuantificar la Política Monetaria usamos el promedio ponderado de la tasa de inflación de un país durante los últimos diez años. Muchas veces la existencia de una alta tasa de inflación se origina por presiones para imprimir moneda con el fin de financiar un vasto déficit fiscal, el cual, a su vez, es el resultado de una mala administración por parte del gobierno central. Por consiguiente, las altas tasas de inflación pueden ser indicaciones de mal gobierno.

También las Barreras Comerciales parecen frenar el crecimiento en un grado estadísticamente significativo. Esto no es una sorpresa, puesto que, como lo han subrayado los investigadores, la apertura comercial es vital para obtener las ventajas

comparativas del intercambio comercial, y exponer un país a nuevas ideas y nuevas tecnologías. Debe señalarse también que las Barreras Comerciales por sí mismas no únicamente desestimulan el desarrollo, sino que también conducen a prácticas esencialmente corruptas que contrarían el ideal de “reglas iguales”, que apliquen a todo el mundo (como cuando quienes están en el poder “pagan” sus aliados de ciertos sectores económicos estableciendo tarifas altas diseñadas para mantener por

recaudan impuestos de manera eficiente y por consiguiente presentan dificultades, pagando por la clase de infraestructura y servicios públicos básicos que la gente de los países desarrollados toma como un hecho. En este sentido, estos gobiernos de los países en desarrollo están gastando muy poco. La evidencia general sugiere que los bajos niveles de gasto gubernamental son representativos de un gobierno eficiente (tales como en la recolección de impuestos y en el suministro de servicios básicos),

Figura 1 Ingreso real per cápita alrededor de eventos democráticos y antidemocráticos (evento es en el año cero)



fuera la competencia externa). Por consiguiente, la variable de Barreras Comerciales hace un doble trabajo, reflejando tanto un freno directo sobre el desarrollo, como problemas subyacentes en el desempeño del gobierno que tienen ese mismo efecto.

Algo quizá sorprendente es que el coeficiente lineal para Gastos Gubernamentales es positivo y significativo. Inicialmente, esto parecería dejar sin piso el concepto de que el gasto del gobierno y los impuestos son impedimentos para el libre mercado y el crecimiento. En sociedades avanzadas con sustanciales programas de prestaciones y derechos y altos pagos de transferencias, los gobiernos pueden ser un freno sobre la actividad económica. Pero muchos países en desarrollo tienen justamente el problema opuesto; no

pero existe también un nivel superior en el cual el gasto público se convierte en un lastre sobre la economía.

Libertad Política y Crecimiento: ¿Causa o Efecto?

Las condiciones que plausiblemente pueden ser efecto de ingresos más altos incluyen aquellas asociadas con libertades políticas y económicas —o sea, las condiciones características de los mercados libres y la democracia—. La pregunta básica es si las reformas políticas y de mercado traen consigo condiciones económicas que conducen a un desarrollo económico más rápido; o a la inversa, si mejoras exógenas de los ingresos preceden y originan una mejor educación y ciudadanos más informados anhelosos de democracia. En otras palabras, ¿la autonomía y la libertad hacen prosperar a la gen-

te?, o ¿primero se hacen ricos y después quieren libertad?

Para resolver este asunto, nosotros tomamos prestado el método de estudio de eventos, una técnica que los economistas financieros han utilizado por décadas para aislar el impacto de un evento particular sobre la vida de una corporación. El primer estudio de eventos, adelantado en 1969, examinó cómo las escisiones accionarias afectaban los precios en el mercado de valores. Desde entonces se han publicado centenares de dichos estudios.

Aquí el evento de interés es un cambio material –para bien o para mal– en el nivel de libertad política de un país. ¿Cómo ese giro político afecta al crecimiento económico?

El patrón que se muestra en la figura 1 constituye evidencia convincente de que los cambios por parte del gobierno rela-

le tuvo un dictador, pero uno muy curioso que adoptó políticas económicas relativamente inteligentes, incluyendo el respeto hacia los derechos de propiedad.

A través de toda nuestra muestra, el país promedio que experimentó un evento democrático tuvo, previo a ese evento, un ingreso aproximadamente 80% más alto que el país promedio que experimentó un evento antidemocrático, a pesar de que ambos tipos de países tenían ingresos promedio que serían considerados muy bajos por los estándares de los países desarrollados. Se puede argumentar que debe lograrse un piso mínimo de ingresos, y posiblemente de educación, antes de que ocurran eventos democráticos. Admitimos que este es un argumento bastante válido, pero él no niega nuestros descubrimientos sobre causalidad. Dondequiera que tales eventos ocurran, por cualquier

pueden generar ahorros en un entorno de hiperinflación causada por gobiernos que desvirtúan el valor de la moneda en vez de comportarse responsablemente; no pueden competir con monopolios patrocinados por el Estado; no pueden comerciar efectivamente cuando existen altas tarifas y falsas tasas de intercambio; no pueden obviar fácilmente las complicadas regulaciones y la corrupción, ni tampoco pueden capitalizar futuras ganancias en un entorno donde los derechos de propiedad son pasados por alto. Y el estado ideal de una próspera condición de libertad personal y económica no puede sobrevivir por largo tiempo sin los mecanismos autorregulatorios inherentes en las instituciones democráticas.

El otro punto en común es este: nuestras variables explicativas miden el éxito en idear soluciones cooperativas a problemas de acción colectiva. Es muy poco lo que los individuales por sí mismos pueden hacer para mantener una tasa de cambio estable, proteger los derechos de propiedad, o establecer sistemas judiciales justos e independientes. Se requiere un esfuerzo cooperativo, el cual a escala nacional por lo general involucra acción a nivel de gobierno. Los gobiernos pueden hacer cumplir los contratos; y pueden otorgar título sobre la propiedad y protegerla contra la confiscación. Establecer y mantener una democracia con su sistema garantizado de derechos políticos, libertades civiles y libertad de prensa es por sí sólo un esfuerzo que significa una permanente acción colectiva.

El nuestro es un mensaje feliz. Algo que no soñamos cuando empezamos este estudio. Para la gente de todo el mundo la libertad política es y debe ser un fin altamente deseado por sí mismo. Pero hay un beneficio adicional: la libertad y la democracia tienen efectos felices que van aún más allá llevando a la gente prosperidad económica y eventualmente riqueza. ¿Qué puede ser mejor? **P**

Una versión más extensa de este artículo fue originalmente publicada en *Journal of Democracy*, en julio de 2003. (Roll, Richard y Talbott, John. *Political freedom, economic freedom and prosperity*) Se reimprime con autorización de The Johns Hopkins University Press.

Notas

¹ Ingreso Bruto Nacional per Cápita.

Las instituciones democráticas abiertas también suministran maneras para echar para atrás políticas económicamente destructivas, a las cuales sería mucho más difícil oponerse bajo una dictadura.

cionados con otorgar un mayor nivel de apertura democrática *causan* cambios en el ingreso per cápita.

Por varias razones, las dos categorías de eventos no son necesariamente imágenes opuestas. Una razón es que, por lo general, antes del evento los países de la muestra antidemocrática tenían una menor riqueza, posiblemente debido a experiencias negativas anteriores tales como colonización o guerra civil, las cuales también pudieron haber ocasionado la aparición de dictadores. Además, características democráticas tales como una prensa libre y las libertades civiles no son los únicos factores causales detrás del rápido desarrollo; los derechos de propiedad, las barreras comerciales, la política monetaria y los gastos gubernamentales tienen un cierto poder explicativo. Tampoco un evento antidemocrático es inevitablemente seguido por una mala escogencia de políticas. Un ejemplo es Chile, cuyo gobierno marxista elegido democráticamente fue derrocado en 1973 por un golpe militar. Después de eso Chi-

razón, ellos son rápidamente seguidos por un mayor crecimiento y un más rápido desarrollo económico. Es cierto que es más fácil que los eventos democráticos se presenten en los países más ricos, pero es claro que teóricamente la riqueza no es una condición teórica necesaria y, de hecho, muchos eventos democráticos han ocurrido en países pobres.

Conclusión Cada variable estadísticamente significativa de nuestro modelo contribuye a explicar las diferencias en el ingreso per cápita a través de los países. Pero ¿hay algo más que esas variables aparentemente distintas tienen en común? Parece existir un punto en común, o mejor, dos de ellos. Primero, estas variables son representativas de instituciones y políticas que promulgan leyes y reglas claramente comprensibles y que son aplicadas de manera efectiva. Las reglas se hacen cumplir consistentemente, y de manera equitativa. Los principios subyacentes son igualdad y justicia. Los participantes económicos no

Más ética, más desarrollo

La construcción de capital social no puede ser ignorada como estrategia para lograr un nuevo modelo de sociedad.

Bernardo Kliksberg

Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID

Noruega es uno de los líderes mundiales en transparencia: allí la corrupción es casi inexistente. Sin embargo, la legislación anticorrupción es reducida. La causa se halla en los valores sociales predominantes. Un corrupto sería duramente excluido, por su familia, los vecinos, los círculos sociales. Finlandia tiene la tasa de presos más baja de Europa y, al mismo tiempo, el menor número de policías per cápita del continente. La prevención de la criminalidad se halla en la cultura de valores, en el acceso a oportunidades y en el sistema de “prisiones abiertas”, que efectivamente rehabilita. Suecia casi ha erradicado la discriminación de género. Una opinión pública que considera la igualdad de género un punto de principio presiona continuamente por más avances. Canadá tiene uno de los sistemas de salud de mejor calidad del planeta y totalmente inclusivo. La población no aceptaría nada distinto: considera el acceso a una salud de buena calidad un derecho intocable, que debe ser priorizado siempre. Holanda, como los países nórdicos, el Canadá y otros países líderes en lo económico-social, tiene altos niveles de equidad en la distribución del ingreso y acceso universal a educación y salud. En las culturas de todos estos países predo-



mina una actitud de rechazo a las grandes desigualdades y de apoyo a la equidad y a la igualdad de oportunidades.

El continente más desigual En la raíz de su éxito está el capital social, nuevo hallazgo de las ciencias del desarrollo. Detectado en los estudios pioneros de Putnam (Harvard), abarca por lo menos cuatro dimensiones: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad de asociatividad, el grado de confianza entre sus miembros y la conciencia cívica. Los resultados de las mediciones econométricas son concluyentes. Cuanto más capital social, más crecimiento económico a largo plazo, menor criminalidad, más salud pública, más gobernabilidad democrática. La noción no pretende suplantar al peso en el desarrollo de los factores macroeconómicos, sino que llama la atención sobre que deben sumarse a ellos estas dimensiones. El mero reduccionismo economicista es una visión estrecha y lleva a políticas ineficientes.

El Premio Nobel de Economía Amartya Sen subraya: “Los valores éticos de los empresarios y los profesionales de un país (y otros actores sociales clave) son parte de sus recursos productivos”. Si son a favor de la inversión, la honestidad, el progreso tecnológico, la inclusión social, serán verdaderos activos; si, en cambio, predominan la ganancia rápida y fácil, la corrupción, la falta de escrúpulos, bloquearán el avance. La idea ha sido acogida hoy por los principales organismos internacionales. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas, entre otros, han creado áreas dedicadas a impulsar el capital social.

En una América Latina con un enorme potencial pero agobiada por gravísimos problemas sociales, debería prestarse mucha atención a estos factores. La Unicef dice que mueren anualmente en la región 500.000 niños por causas previsibles, y más de 95 millones son pobres. En la Argentina, casi 75 % de los niños se halla por debajo de la línea de la pobreza, y 46% de los jóvenes de la Capital Federal y el conurbano están desocupados. Entre las causas de que países potencialmente tan ricos tengan tanta pobreza, se coincide hoy en destacar los déficit éticos y el hecho de que éste es el continente más desigual de todo

el planeta, y que ello es regresivo para el progreso económico y social.

El capital social puede ayudar. Se expresa en formas muy concretas que es necesario fortalecer y que pueden desempeñar un papel muy importante. Una de ellas es el voluntariado. En la Argentina, sin la acción de organizaciones ejemplares como Caritas, la Amia, la Red Solidaria y muchas otras, la pobreza sería aún peor. El ejemplo reciente de cartoneros juntando y entregando 900 kilos de alimentos a niños tucumanos más pobres aún que ellos indica el potencial inmenso de la solidaridad que encarnan los voluntarios.

Otra materialización del capital social es la responsabilidad social empresarial. En Estados Unidos es creciente la presión



El capital social abarca por lo menos cuatro dimensiones: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad de asociatividad, el grado de confianza entre sus miembros y la conciencia cívica.

pública en ese sentido y ha surgido el intento de crear, junto a los indicadores de calidad usuales, un ISO de calidad social que permita a los inversores elegir empresas que la practiquen. En Francia, los fondos éticos se difunden crecientemente y la Asociación Cristiana pide invertir en empresas que se destaquen en valores como los derechos humanos, el respeto y desarrollo de la persona, e inversiones constructivas en países en desarrollo. En la Argentina hay un gran reclamo latente en esta dirección. Una reciente encuesta (mencionada por *Tercer Sector*) detectó que 86,5% de los consumidores dicen que la responsabilidad social pesa al definir sus compras; 52,6% está dispuesto a pagar más por el precio de productos de empresas socialmente responsables, y 77%, a dejar de comprar las mercaderías de las irresponsables.

Círculos virtuosos Otras expresiones del capital social son el aumento de la participación ciudadana, y el fortalecer, como lo sugiere un reciente estudio del Banco Mundial (*Voces de los pobres*), las organizaciones de los pobres, abriéndoles oportunidades productivas y ayudándolas a capacitarse.

Una combinación entre políticas públicas transparentes, libres de toda corrupción, con gerencia de primera calidad, que garanticen a toda la población, como corresponde en una sociedad democrática, sus derechos a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo, y un capital social movilizado a pleno que las complementen pueden desencadenar círculos virtuosos en la región.

¿Puede hacerse? Los escépticos suelen afirmar que el contrato social está deshecho en nuestras sociedades. Sin embargo, cuando se observa la imponente explosión de conductas solidarias y el reclamo generalizado por referentes éticos y valores éticos, puede afirmarse que lo más importante =el respeto en las bases de la sociedad del mandato bíblico de que somos responsables los unos por los otros y de que la indiferencia frente al sufrimiento ajeno es indigna= está a salvo. Desarrollándolo es posible avanzar en construir otra calidad de sociedad. **P**

Artículo cedido por el Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Cómo puede la OEA exportar

Un paso decisivo para darle mayor legitimidad a la ONU sería la exigencia de que sus países miembros

Por Stephen Johnson

Analista Principal de Políticas para América en la Heritage Foundation.

El reciente fracaso de las Naciones Unidas de confrontar al dictador iraquí Saddam Hussein, indica que la ONU necesita una revisión. Y la Organización de Estados Americanos (OEA) ofrece un ejemplo de cómo adelantar tal revisión. No es que la OEA sea una organización particularmente efectiva, pero hay una característica que merece especial consideración: no todo el mundo puede ser parte de ella; los Estados miembros deben ser, cuando menos, democracias electorales. Eso coloca los tratados, iniciativas, y los varios comités de la OEA, en un contexto de servicio a un bien que va más allá del simple mantenimiento de la paz; una paz que no podrá lograrse hasta que no sea democrática una mayor parte del mundo. A pesar de que las reformas de la ONU deben ser más profundas que determinar quién puede hacer parte de la organización, un buen punto para comenzar es establecer criterios de ingreso.

Afiliación amplia, utilidad limitada Las Naciones Unidas son un foro internacional creado en 1945, que admite cualquier nación. A su favor, la ONU ha liderado la controversia pacífica entre sus miembros y los ha movilizado para proporcionar ayuda humanitaria a millones que se hallan en situaciones de hambruna, para ofrecer cuidados a los refugiados, y para desplegar fuerzas de mantenimiento de paz dentro de naciones que están experimentando un conflicto interno.

También consume gigantescas cantidades de dinero (un presupuesto anual de alrededor de 2.000 millones de dólares), promueve acuerdos sin mayor sustancia que sólo sirven para hacer sentir bien a



quienes los firman, como aquellos contra el terrorismo que incluso los Estados que patrocinan terroristas se sienten cómodos suscribiendo, y este año designó a Libia para presidir su Comisión de Derechos Humanos. Aspira, sin haber sido elegida, a ejercer un poder de alcance mundial. En 1998, una conferencia de las Naciones Unidas promovió la creación de la Corte

Criminal Internacional, entidad que no es directamente responsable ante nadie, cuyos juicios no pueden ser apelados, y cuyo concepto inquisitorial de la ley es contrario a los procedimientos y salvaguardias de los Estados Unidos.

Excepto un bajo denominador común de soberanía asumida, no es mucho lo que une esta dispareja colección de democra-

democracia a la ONU

os tuvieran regímenes democráticos.

cias, monarquías constitucionales, autocracias y dictaduras totalitarias. En consecuencia, los acuerdos adoptados dan lugar a exóticas combinaciones de socios y rara vez sirven para resolver crisis difíciles, porque los regímenes delincuentes y los países que hacen negocios con ellos hacen parte de los integrantes de la organización.

La prueba está en la estructura de 15 miembros del Consejo de Seguridad. Hay dos clases de miembros: cinco asientos son reservados para los miembros permanentes, y los restantes diez están disponibles, sobre una base rotativa, para el resto de la asamblea general. Los miembros permanentes como China, Francia, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos pueden ejercer el poder de veto sobre cualquier decisión del consejo, en orden a protegerse de las excentricidades de los intereses de un grupo de villanos que en un momento pueda coligarse dentro del consejo.

Afiliación limitada, utilidad enfocada

Las democracias –incluso las nominalmente electorales– por lo general no atacan otras democracias, ni son propensas a amenazarse unas a otras. La Organización de Estados Americanos, establecida tres años después de la ONU, sustenta en su Carta, resoluciones y comités, el concepto y la práctica del gobierno democrático. El capítulo II, artículo 3(d) de la Carta de la OEA establece un requisito para obtener la calidad de miembro: “la organización política de estos Estados con base en el ejercicio eficaz de la democracia representativa”.

En 1962, la OEA suspendió a la Cuba comunista para votar y participar en actividades de la OEA. La Resolución 1080 de la OEA, adoptada en 1991, estableció procedimientos para reaccionar frente a las amenazas contra la democracia dentro del hemisferio occidental. Éstos fueron codificados en la Carta Democrática In-

ter-Americana y aprobados por la Asamblea General de la OEA en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001 –el mismo día en que los terroristas de Al-Qaeda atacaron a Estados Unidos–.

Aunque ocuparse de los Estados delincuentes puede no ser mucho más fácil en un foro como la OEA –Cuba ha sido expulsada mientras que Venezuela y Haití se han convertido en insuperables dolores de cabeza–, no es lo mismo que tratar con las dictaduras terroristas dentro de la ONU, donde estas son consideradas miembros con pleno derecho.

Concedido, es tan sólo recientemente que la OEA ha llegado a la madurez y al ejercicio de su mandato. Su Asamblea General todavía evita tratar los asuntos difíciles que afectan las sensibilidades de sus países miembros. Sus acciones están limitadas por un presupuesto pequeño, y no desempeña ningún papel despilfarrador en cuanto a ayuda exterior. En años recientes, sin embargo, ha proporcionado inestimable ayuda para la institucionalización de elecciones como mecanismo para escoger los jefes de Estado del hemisferio y se ha dedicado a proteger y a consolidar el gobierno representativo en cada país de miembro.

Una lección para la ONU El fracaso de más de una década por parte de la ONU para controlar la amenaza de Iraq sugiere que su membresía es demasiado diversa para responder a un propósito útil –por lo menos en asuntos de seguridad–. En noviembre de 2002, el presidente George W. Bush solicitó al Consejo de Seguridad aprobar una medida que llamaba por el voluntario desarme iraquí, sustentada por una amenaza de “serias consecuencias”. En su lugar, los miembros del Consejo con poder de veto e inversiones en Iraq, y ayudados por un frágil proceso de inspección, con-

virtieron la Resolución 1441 en un juego de cáscaras. Afortunadamente, no se requiere la aprobación del Consejo de Seguridad si una nación necesita utilizar la fuerza en defensa propia o para garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

En la OEA, un Estado como Iraq no calificaría para la calidad de miembro. Si hubiera tenido un gobierno democrático que degeneró en una dictadura, se le habría suspendido. Convocar el suficiente apoyo para conseguir adelantar una acción militar orientada al desarme todavía resultaría difícil, pero no estaría en conflicto con las metas de la organización. La Declaración del Milenio de la ONU dice que el gobierno democrático es la mejor garantía de protección de los derechos humanos, pero éste no es un requisito para obtener la calidad de miembro de la organización.

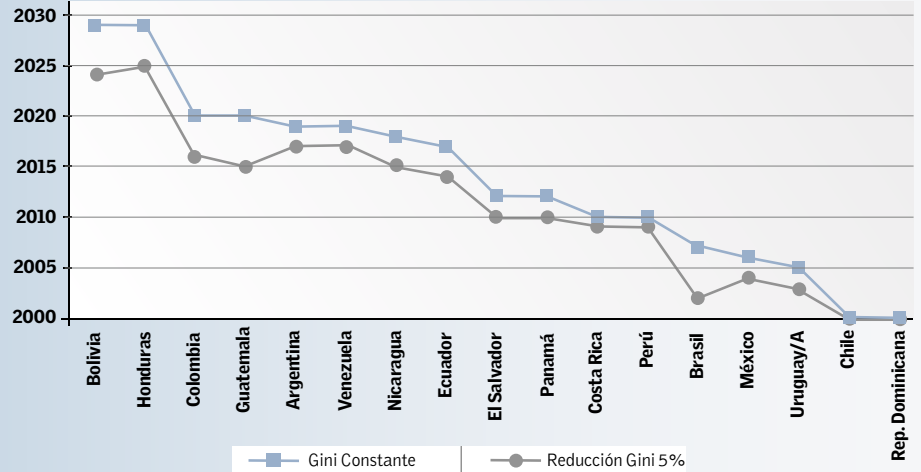
La OEA muestra cómo podría mejorar la ONU, congregando a sus miembros alrededor de algo que vaya más allá de una inofensiva definición de paz. Poner una barrera que exija que los miembros de ONU sean por lo menos democracias electorales permitiría que las convenciones, operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria se pusieran en un contexto de paz duradera, la cual se construye mediante el escogimiento de gobierno por parte de los gobernados y ayudando a quienes están por fuera a hacerse miembros

Conclusión La incapacidad de la ONU para enfrentar un áspero dictador y un Estado patrocinador del terrorismo revela la necesidad de una reforma. Aunque solamente una revisión total pondrá a la ONU sobre un piso más firme, definir nuevos requisitos de afiliación debe incluirse dentro de las consideraciones para esa revisión. El ejemplo de la OEA muestra cómo puede hacerse. **P**

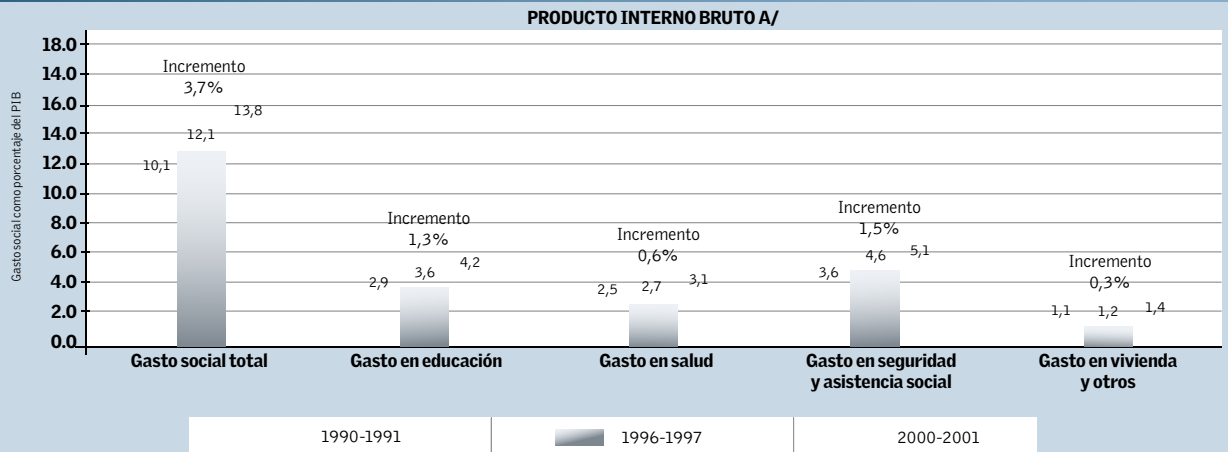
Artículo cedido por Heritage Foundation.

Año en que se alcanzaría la meta sobre pobreza extrema, con mejoramiento distributivo y sin él

(Proyección basada en un crecimiento económico igual al promedio de los cinco mejores años del periodo 1990-2002)

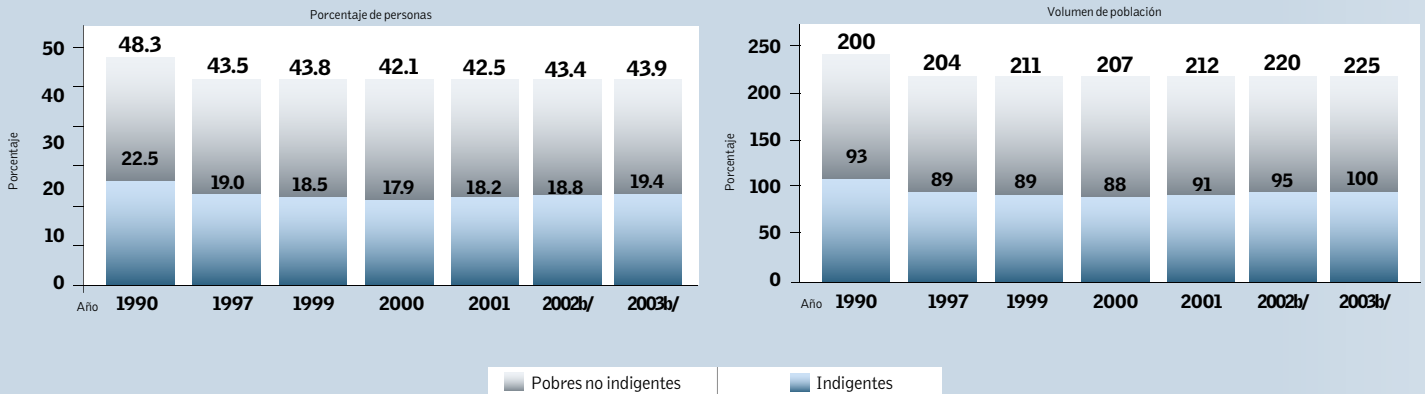


Evolución social por sectores como fracción del Producto Interno Bruto



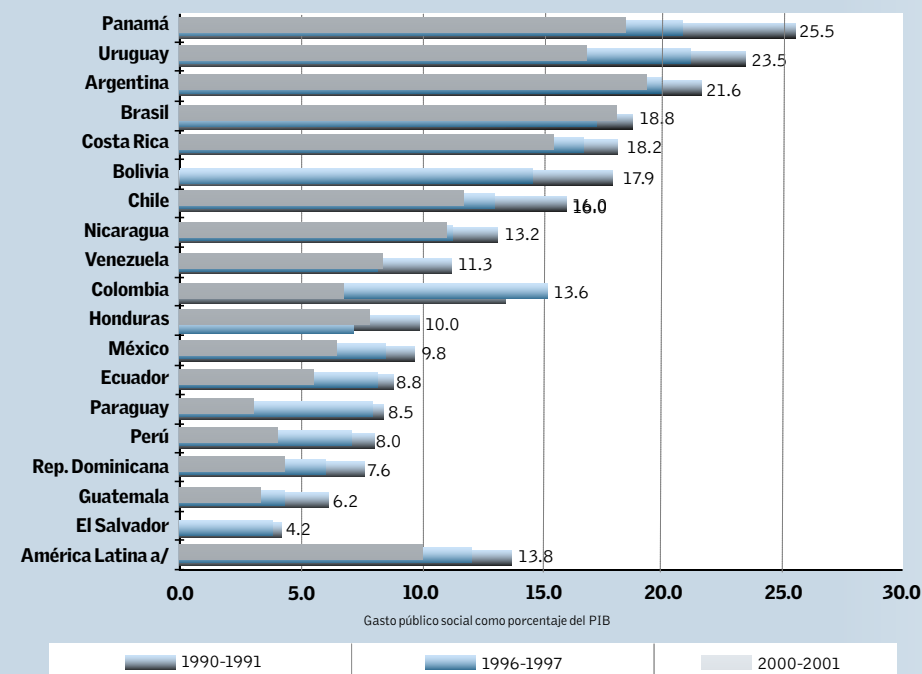
América Latina:

Evolución de la pobreza y de la indigencia 1990-2003

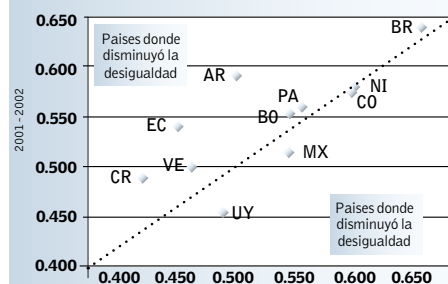


América Latina (18 países)

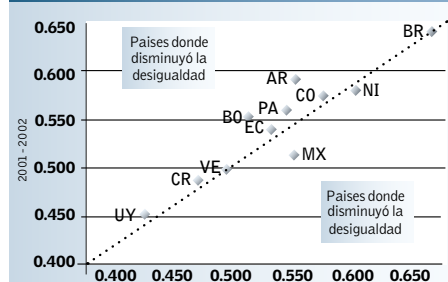
Gasto social como porcentaje del PIB en 1990-1991, 1996-1997 y 2000-2001



América Latina (14 Países): Coeficiente de GINI /A

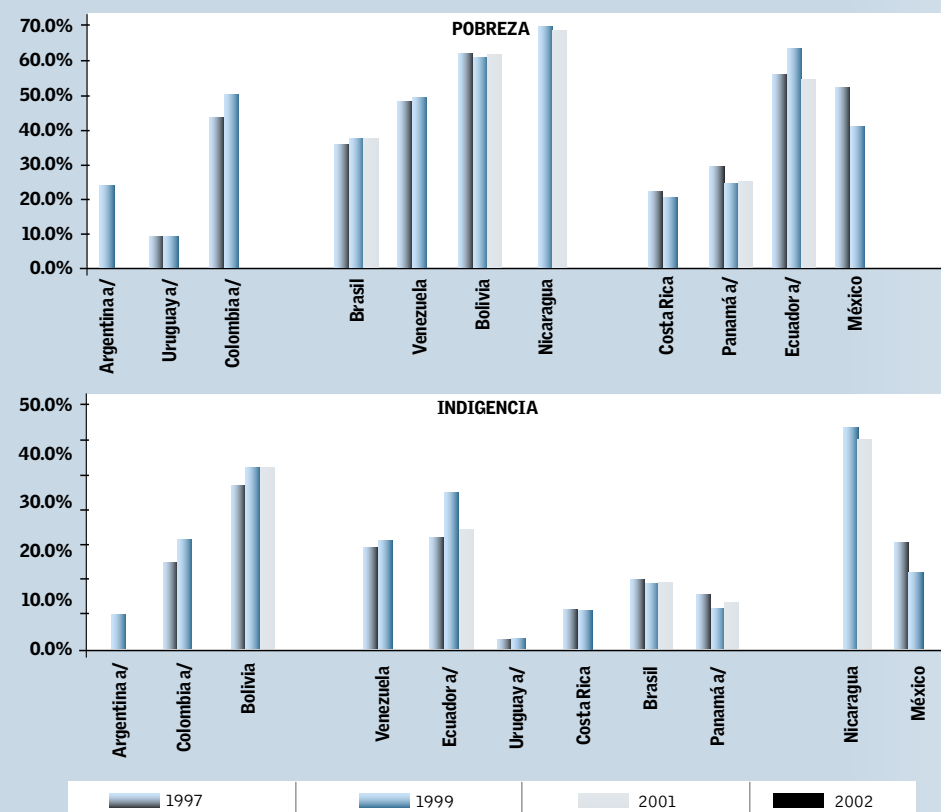


América Latina (14 Países): Coeficiente de GINI /A

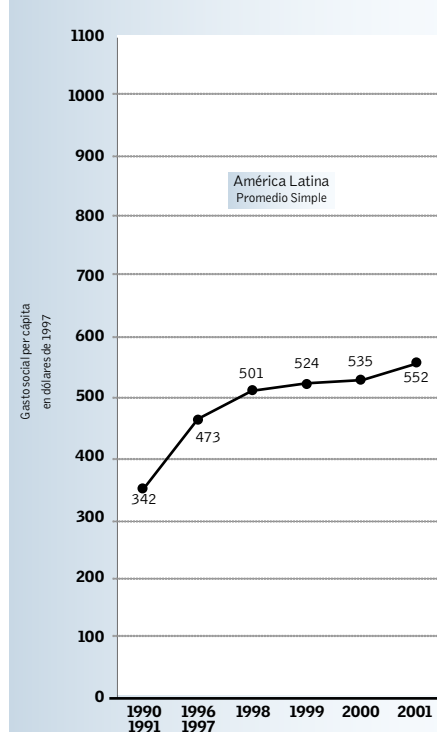


América Latina (11 países): Evolución de la pobreza y de la indigencia 1997-2001 / 2002

Evolution of poverty and indigence 1997-2001 / 2002



América Latina (14 Países): Coeficiente de GINI /A



Previniendo y reduciendo el crimen

A partir de experiencias recientes en los Estados Unidos, es posible identificar acciones eficaces para lograr ciudades más seguras.



George L. Kelling y Ronald Corbett

Kelling es miembro asociado principal del Instituto de Manhattan y asociado en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Corbett es el director ejecutivo de la Corte Superior Judicial de Massachusetts.

Introducción Dentro de la renovación urbana que tuvo lugar en los años noventa, en los Estados Unidos, el logro más impresionante en lo concerniente al gobierno de los grandes centros urbanos fue la enorme disminución del crimen. Dos metas principales deben guiar la formulación de las estrategias orientadas a replicar los logros más notables obtenidos: mantenimiento del orden y creación de estructuras policíacas y de vigilancia que fundamenten y apoyen lo mismo. La visión que debe servir de guía a los órganos de vigilancia encargados de velar por el cumplimiento de la ley es la de mantener el orden dentro de cada ciudad, no la de capturar criminales. La clave para prevenir el crimen consiste en crear un ambiente que no sea conducente a la ilegalidad, en lugar de buscar castigar, después del hecho, la conducta ilegal.

Mantener el orden Rechazar las estrategias orientadas hacia la respuesta

Todo departamento de policía enfrenta la tentación natural de encauzar sus principales esfuerzos a responder a las denuncias de actos criminales. Sin embargo, cuando ese tipo de trabajo policial orientado a reaccionar ante el crimen se convierte en la misión principal de los organismos de vigilancia y seguridad, el mismo tendrá un impacto extremadamente dañino sobre el buen suceso de las actividades dirigidas a la prevención.

Adoptar una política de “Vidrios Rotos”

Uno de los métodos proactivos, y probablemente la herramienta más importante para el mantenimiento del orden, disponible por las autoridades policíacas y de vigilancia, es la política de “Vidrios Rotos” en el trabajo policial. “Vidrios Rotos” se dirige a erradicar los pequeños críme-

nes que afectan la “calidad de vida”, tales como la prostitución, la embriaguez en sitios públicos, orinar en la calle, pedir limosna de manera agresiva, y factores similares, y se implementa colocando en las calles de manera permanente un gran número de oficiales de policía, y asegurándose que los espacios públicos de la ciudad estén libres de cualquier actividad ilegal. Cuando las comunidades no hacen cumplir las leyes contra esas llamadas ofensas menores, aceptando como algo inevitable un bajo nivel de desorden que no vale la pena enfrentar, el resultado es que aumenta el desorden y esto trae consigo ofensas mayores, del robo al asesinato. Actuar contra la actividad criminal en su nivel más inocuo envía el claro mensaje de que ningún comportamiento ilegal será tolerado, reduciendo la incidencia de crímenes de cualquier clase.

Al mismo tiempo, resulta que muchos de aquellos que son arrestados por ofensas menores son buscados por crímenes más graves. De esta manera, la implementación por parte de la policía de la política de “Vidrios Rotos” reduce el número de criminales actuales entre la población en general y crea una atmósfera en la cual es más difícil que surjan nuevos criminales. La más comprensiva y exitosa aplicación de

bera del miedo a los habitantes de la ciudad, una condición que es esencial para un buen ambiente urbano.

Adoptar un enfoque de solución de problemas

Un principio clave, íntimamente ligado a la efectiva prevención del crimen que implica “Vidrios Rotos”, es que la materia propia del trabajo policial son los *problemas*, no los incidentes. Una labor de vigilancia orientada hacia la reacción enfoca la labor policiaca como una que trata con una serie de incidentes desconectados que no tienen ni historia ni futuro. De hecho, la mayoría de esos incidentes tienen las dos cosas. Los factores que llevan a la comisión de cierto tipo de crímenes se harán evidentes de una manera u otra y seguramente reaparecerán en términos similares.

Un ejemplo perfecto de la eficacia de este enfoque son los resultados logrados por el programa “Apretando Tuercas” (*Pulling Levers*) adelantado en Boston, que explícitamente abrazó un enfoque de resolución de problemas al acordar con las bandas de delincuentes juveniles parámetros de comportamiento y aplicando el castigo máximo permitido a los culpables de violar esos parámetros. El solo hecho de adoptar un enfoque de “Vidrios Rotos”

mente en la calle por ofensas menores. Las personas que son buscadas por otros crímenes pueden entonces ser requisadas, y con frecuencia se da el caso de que ellas portan armas ilegales, que pueden confiscarse. Esto encaja de manera perfecta con la gestión policial basada en “Vidrios Rotos”, la cual ciertamente aumenta el número de personas que en la calle son requeridas en relación con ofensas menores. Otra estrategia efectiva es escrutar y averiguar cómo obtuvieron las armas ilegales los que son detenidos con estas. En Nueva York, una ciudad que en la década de 1990 fue pionera de la más agresiva campaña en contra de las armas ilegales, los interrogatorios a los arrestados con armas ilegales han traído como resultado la detención de centenares de vendedores de armas y niveles récord de confiscación de armas ilegales.

Tener las drogas ilegales como objetivo

En la mayoría de las ciudades se presenta un nexo claro entre el crimen y las drogas ilícitas. El crimen y el uso de drogas van el uno detrás del otro, y donde existe un mercado de drogas es prácticamente inevitable la presencia de otros crímenes. Aún más que en el caso de las armas ilegales, un activo comercio de drogas causa el despre-

En Nueva York, entre 1989 y 1998 se evitaron más de 60.000 crímenes violentos únicamente por el empleo de una gestión de policía basada en “Vidrios Rotos”.

este enfoque en el trabajo policial ha tenido lugar en Nueva York, donde un reciente análisis sobre la disminución de las tasas de criminalidad encontró que entre 1989 y 1998 se evitaron más de 60.000 crímenes violentos únicamente por el empleo de una gestión de policía basada en “Vidrios Rotos”.

Los ciudadanos no únicamente están más seguros, también se sienten más seguros. No sólo existe la probabilidad de que se presenten menos robos a los almacenes y tiendas locales, también los propietarios de los almacenes creen que ellos pueden operar sin vivir bajo constante zozobra. Al lograr que las calles se encuentren libres tanto del desorden de bajo nivel como de altos niveles de criminalidad, la policía li-

le permite a la policía evitar crímenes importantes mediante el control que se tiene sobre los de menor importancia, aceptando que la solución de problemas es un papel legítimo y una meta para que la policía pueda impedir que situaciones difíciles lleguen a convertirse en crímenes.

Sacar de la calle todas las armas ilegales

La existencia de armas ilegales es uno de los principales factores que agravan las tasas de delincuencia. Por consiguiente es importante para la policía confrontar específicamente el problema que representan las armas ilegales. Desarrollar una estrategia al respecto requiere simplemente que la policía verifique la identificación de todos aquellos que son detenidos temporal-

cio hacia la ley, pues es obvio que ésta no se está haciendo cumplir. Por ende, dedicar recursos a iniciativas efectivas en contra de las drogas resultará no únicamente en la disminución del comercio en drogas, sino que también tendrá un impacto importante en cuanto a reducir otros crímenes relacionados con el tráfico y restaurar el orden. La estrategia central descrita por las iniciativas que han resultado exitosas dan cuenta de un cubrimiento policial total de las áreas donde se presenta el comercio de drogas, cubrimiento que no les deja a los traficantes ningún sitio donde esconderse. El uso de tácticas como operaciones de “compra y arresto”, una mayor presencia de personal uniformado, y sacar del negocio a las bandas de barrio que se dedican

al tráfico de drogas, puede transformar en espacios seguros y ordenados comunidades ahora agobiadas por las drogas. Estas tácticas, cuando se adelantan de manera generalizada, pueden tener un efecto similar sobre ciudades enteras.

Usar los sistemas de libertad condicional y libertad bajo palabra como herramientas para mejorar la seguridad pública

Es un factor bien establecido que las personas que seguramente cometerán crímenes en el futuro son aquellos que ya lo han hecho en el pasado. De todas las personas que en la actualidad se encuentran en el sistema correccional, de dos terceras partes a tres cuartas partes de ellas están en las calles, cumpliendo un período bajo el sistema de libertad condicional. Otros, que han sido encarcelados por un tiempo, se hallan ahora fuera, en libertad bajo palabra. No resulta sorprendente que esta población sea responsable de la comisión de una significativa porción de todos los crímenes urbanos. Afortunadamente para las iniciativas de prevención del crimen, es exactamente esta población la más susceptible a control en un enfoque de mantenimiento del orden. Bajo los términos establecidos para la libertad bajo palabra, o bajo el sistema de libertad condicional, estas personas pueden, si esos términos se hacen cumplir, mantenerse bajo estrecha supervisión. De esa manera se reduce su capacidad de cometer crímenes sin correr el riesgo de ser capturados, y también los hace menos propensos a actuar de manera criminal por el mayor riesgo que esto involucra.

Gobiernos locales de todo el país han conseguido importantes avances mediante el empleo de técnicas innovadoras para hacer cumplir las limitaciones que conlleva la situación de libertad condicional. Se debe destacar "Operación Luz Nocturna" (*Operation Night Light*), en Boston, que consiste en adelantar visitas sorpresivas a las casas, escuelas y lugares de trabajo de los delincuentes jóvenes en libertad condicional, visitas llevadas a cabo por un oficial de la oficina a cargo acompañado de dos oficiales de policía, durante las horas que van desde las 7 p. m. hasta la medianoche, en vez de las acostumbradas anteriormente, de 8.30 a. m. a 4.30 p. m. Texas ha aplicado

este modelo en el ámbito estatal mediante el programa "Reflector" (*Spotlight*).

Manejar los problemas que no tienen solución

Al desarrollar una visión para la prevención del crimen, es importante reconocer que no todos los problemas criminales se pueden resolver. No es una meta razonable para las autoridades judiciales y de policía reducir a cero la cantidad de crímenes, o incluso un tipo particular de crimen. Iniciativas dirigidas a buscar objetivos inalcanzables pueden dañar la moral, reducir la confianza del público y, más importante aún, causar que los recursos de la policía no se asignen de manera adecuada. Por el contrario, la policía debe aprender a manejar problemas sin solución, administrándolos

sobre el crimen, mina cualquier esfuerzo para una mejor prevención del crimen.

Insistir en que la labor de la policía no cuenta, elimina toda la presión y la mayoría de los incentivos que ésta pueda tener para buscar el éxito. Debilita la moral de los oficiales, e inexorablemente conduce a aplicar un tipo de trabajo de policía orientado a la reacción, cuyas carencias fueron discutidas anteriormente. Por lo tanto, un principio clave para la prevención del crimen tiene que ser la absoluta insistencia sobre la responsabilidad de los departamentos de policía para rendir cuentas por la tasa de crimen.

Establecer un programa Compsat (Comparación de Estadísticas)

El programa *Compsat* (abreviación de



de tal manera que su impacto sobre la ciudadanía se reduzca al grado más bajo posible.

Estructurar para el éxito *Hacer responsable a la policía por la tasa de criminalidad*

No importa cuál sea la visión de la prevención de crimen que se escoja y cuáles las estrategias que se seleccionen para implementarla, ningún organismo policial y de vigilancia puede tener éxito en reducir el crimen a menos que se le haga responsable por hacerlo. Con frecuencia, en las décadas que precedieron las reformas de los años noventa, los criminólogos y los líderes políticos argumentaron que las "causas básicas" sociales, económicas y demográficas eran las responsables del crimen y que nada que unos simples oficiales de policía hicieran podría cambiar el nivel de crimen que afectaba una ciudad. Esta actitud, la cual infortunadamente sigue infestando una parte importante del debate nacional

Comparación de Estadísticas), que se implementó por primera vez en 1994 por parte del Departamento de Policía de Nueva York y desde entonces ha sido adoptado por otros departamentos en el país, es quizá la innovación más importante en organización/administración del trabajo policial de los últimos cincuenta años. Mediante *Compsat*, un departamento de policía recoge oportunamente estadísticas y las utiliza para hacer el seguimiento de los niveles de crímenes en áreas específicas de la ciudad. Esto permite enviar recursos inmediatamente a las zonas donde son más necesarios, detener las tendencias criminales antes que estas se hagan más graves, y también evaluar qué tan bien están funcionando las estrategias contra el crimen.

Adelantar frecuentemente trabajos de análisis

Un aspecto del programa de Comparación de Estadísticas que con frecuencia ha sido replicado de manera inadecuada es

su énfasis sobre el seguimiento de las iniciativas en marcha. Muchos departamentos de policía son muy capaces en cuanto a iniciar programas, pero no son tan efectivos haciendo el rastreo del impacto de los mismos. Sin embargo, construir mecanismos para determinar cuándo se está teniendo éxito y cuándo es necesario aplicar nuevos enfoques es casi tan importante como reconocer los patrones del crimen y como orientar recursos para enfrentarlos en primer término. Con el fin de lograr esta meta, es crítico recibir retroalimentación, literalmente a diario. Al mantener una información constante de cómo están funcionando las iniciativas para la prevención del crimen, la policía está preparada para ensayar nuevas tácticas y reasignar recursos a medida que sea necesario.

orden. Sumar los esfuerzos de esos dos grupos le da a cada uno la capacidad de operar de una manera mucho más efectiva. Probablemente lo más importante es la incorporación de los datos de las oficinas a cargo de los programas de libertad condicional y libertad bajo palabra dentro del sistema de Comparación de Estadísticas. Las tendencias presentes entre las poblaciones en libertad condicional y libertad bajo palabra e infracciones deben ser rastreadas igual a como se hace con las tendencias criminales generales, y hacer el seguimiento de las conexiones entre ellas.

Crear alianzas para resolver problemas

Para una efectiva prevención del crimen es esencial hacer asociaciones con otras agencias gubernamentales y con gru-

los, o formas para rehabilitar anteriores infractores.

Todo problema requiere distintos socios para su solución. Por tanto, las mejores iniciativas en la prevención del crimen exigen una comprensión de cuál problema precisa de cuáles aliados, y un mecanismo para mantener a todos los aliados potenciales involucrados y comprometidos con la empresa. Quizá el mejor ejemplo de este enfoque es la Iniciativa para Ciudades más Seguras del área metropolitana de Newark, la cual convocó la policía, las oficinas de libertad condicional y libertad bajo palabra, los fiscales, y los grupos comunitarios, en torno a reuniones regulares sobre cómo prevenir el crimen, así como la manera de emplear de forma creativa las capacidades de las agencias no directamente involucradas en labores policivas y de seguridad.

En las décadas que precedieron las reformas de los años noventa, los criminólogos y los líderes políticos argumentaron que las "causas básicas" sociales, económicas y demográficas eran las responsables del crimen y que nada que unos simples oficiales de policía hicieran podría cambiar el nivel de crimen que afectaba una ciudad.

Otro aspecto igualmente valioso de hacer frecuentes análisis sobre el desarrollo de los programas es la capacidad de identificar el éxito. Así como la policía debe rendir cuentas por los problemas, también se le debe elogiar por los éxitos. Reconocer los éxitos no es únicamente esencial para mantener en alto la moral de la policía y la confianza de los ciudadanos, sino que también ayuda a evitar presunciones equivocadas sobre los problemas criminales en curso.

Integrar los sistemas de libertad condicional y libertad bajo palabra con el trabajo de policía

La información en poder de las autoridades encargadas de los programas de libertad condicional y libertad bajo palabra, tanto en términos de bases de datos como de conocimiento personal de las condiciones locales por parte de los oficiales individuales, tiene un enorme valor para las iniciativas de la policía para mantener el

pos comunitarios. Casi todo problema criminal se halla asociado con asuntos que se encuentran bajo la responsabilidad de otras agencias gubernamentales.

Empleando medidas aparentemente no relacionadas con la actividad de prevención del crimen, en los últimos años Newark (Nueva Jersey) y Charlotte (Carolina del Norte) han obtenido importantes éxitos en reducir la incidencia de ciertos tipos específicos de crímenes. Un recurso potencial fundamental es mantener estrecha comunicación tanto con los fiscales como entre los departamentos de policía.

Las organizaciones religiosas y de servicio y los grupos comunitarios pueden proveer vital apoyo en la prevención del crimen en maneras que están más allá de las capacidades del sector público. Dichas instituciones, sean ellas centros comunitarios o templos religiosos, son, por ejemplo, las que pueden ofrecer a los jóvenes alternativas frente a actividades crimina-

Involucrar a toda la comunidad Un último componente crucial para la efectiva prevención del crimen es el apoyo de la comunidad. Resulta extremadamente difícil reducir el crimen sin el consentimiento y, ojalá, la activa participación por parte de las personas entre las cuales opera la policía. Después de todo, el proyecto general de mantenimiento del orden únicamente es posible en un área donde de hecho la mayoría de los ciudadanos quiere orden. Si la mayoría rechaza la policía, y no da su consentimiento a los esfuerzos de ésta, la comunidad como un todo puede por sí sola actuar manteniendo el desorden mediante su activa oposición a la policía.

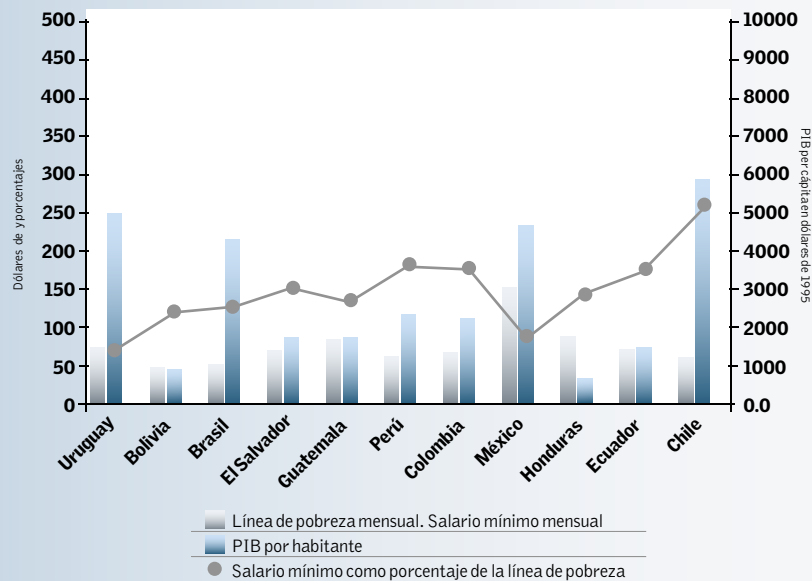
Si bien es esencial ganar el consentimiento de la comunidad, casi tan importante es involucrar a los miembros de la comunidad para que activamente apoyen el esfuerzo de la policía para mantener el orden. Los residentes de la comunidad saben cuáles son los problemas locales, y son las instituciones de la comunidad las que pueden combatir la tolerancia de la actividad criminal. La estrecha cooperación con las personas a las que la prevención del crimen está diseñada a servir, tiene que ser parte de cualquier estrategia dirigida a mantener el orden. **P**

Una versión más extensa de este artículo fue originalmente publicado por el Center for Civic Innovation del Manhattan Institute (manhattan-institute.org) con apoyo de Fannie Mae Foundation.

América Latina y El Caribe (11 países):

Salario Mínimo Mensual

Línea de pobreza y PIB por habitante 2002



Fuente: Panorama Social de América Latina 2002-2003. CEPAL

América Latina y el Caribe: Clasificación de los países según calidad del comportamiento del mercado laboral en 2002 A/ (variación respecto de 2001)

Países	Desempleo abierto B/	Informalidad B/	Salario real industrial B/	Salario mínimo	Productividad B/
ALTA					
Chile	o	o	+	+	+
Costa Rica	-	-	+	+	+
MEDIANA					
Brasil	+	-	-	+	+
Colombia	-	+	+	+	o
México	+	+	+	+	o
Perú	+	+	+	+	+
BAJA					
Argentina	+	-	-	-	-
Bolivia	+	+	n.d.	-	+
Ecuador	-	+	+	-	-
El Salvador	-	+	n.d.	-	n.d.
Honduras	+	+	n.d.	+	n.d.
Panamá	+	+	+	-	+
Paraguay	+	+	-	+	-
Uruguay	+	-	-	-	-
Venezuela	+	-	+	-	-
SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE C/					
Barbados	+	n.d.	n.d.	n.d.	+
Jamaica	-	n.d.	n.d.	n.d.	+
Nicaragua	+	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
R. Dominicana	+	n.d.	n.d.	+	n.d.
Trinidad y Tobago	-	n.d.	n.d.	n.d.	+

A/ variación del período enero-septiembre de 2002 respecto de igual período de 2001. B/ variación del indicador utilizando los dos últimos períodos con disponibilidad de información. C/ Sin información suficiente hasta el cierre del informe. La simbología se refiere a variaciones en las características indicadas. Los signos indican: + Aumento. - Disminución. o Constante. Los colores reflejan el carácter de los cambios: ■ Positivo ■ Negativo □ Neutro n.d. Información no disponible

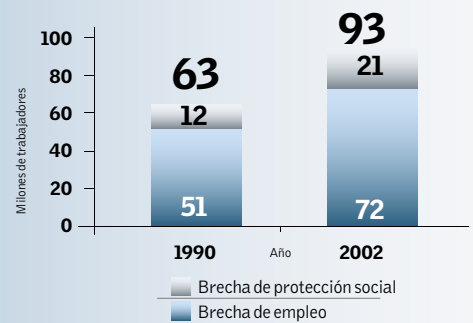
Fuente: Panorama Laboral 2002.0IT

América Latina y el Caribe:

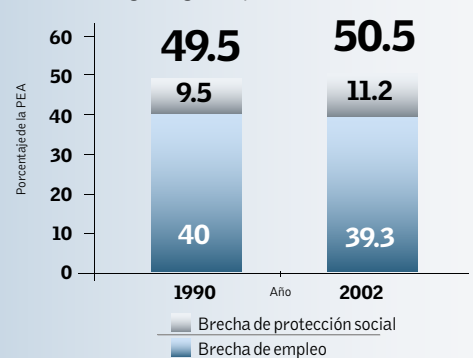
Magnitud y costo del déficit de trabajo decente, 1990-2002

(en millones de trabajadores y en porcentaje)

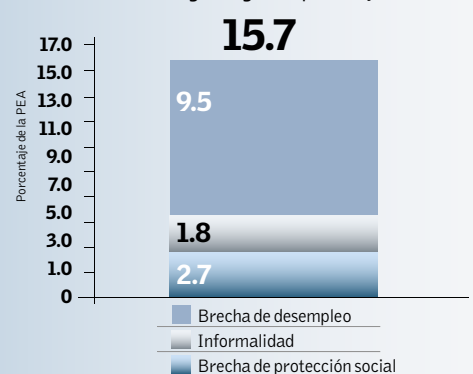
Déficit total según origen (en millones de trabajadores)



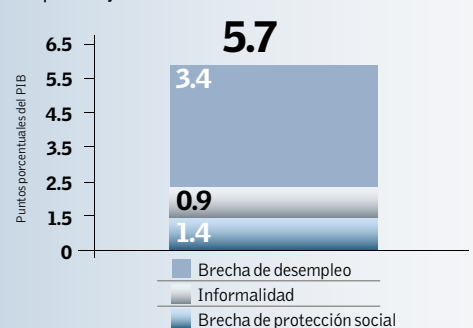
Déficit total según origen (en porcentaje de la PEA)



Aumento del déficit según origen (en porcentaje de la PEA)



Costo del aumento del déficit según origen (en porcentaje del PIB)



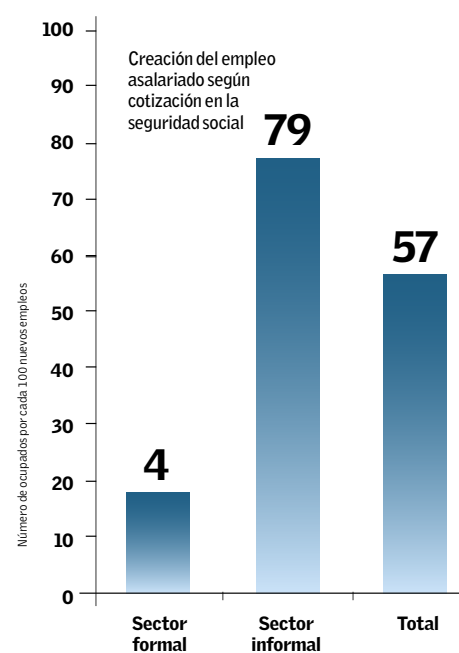
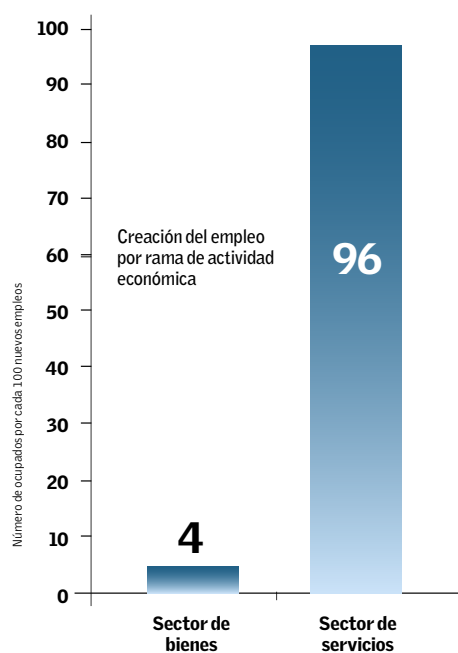
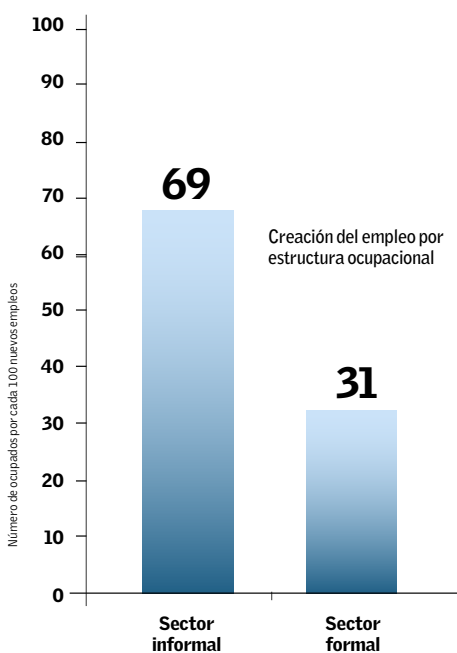
Fuente: Panorama Laboral 2002.0IT

América Latina (14 países): clasificación de las políticas de mercado de trabajo, 2002

Países	Políticas Pasivas		Políticas Activas				Capacitación para el mercado de trabajo dirigido a:					
	Empleos transitorios	Seguros de desempleo A/	Creación de empleos		Servicios Públicos de empleo		Capacitación para el mercado de trabajo dirigido a:					
			Subsidios al empleo regular en el sector privado	Creación directa de empleos en el sector público	Asistencia, subsidios y créditos a pymes	Calificación profesional y reubicación de trabajadores	Intermediación para la búsqueda de trabajo	Desempleados y población en riesgo	Mujeres	Adultos activos	Jóvenes	
Bolivia				X								
Brasil		X			X	X	X	X	X			
Colombia	X				X	X	X			X		X
Chile	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cuba				X		X				X	X	X
El Salvador					X	X	X				X	X
Guatemala	X		X		X		X			X		
Honduras	X				X		X				X	X
México	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Panamá					X		X	X	X	X	X	X
Perú	X				X		X	X	X	X	X	X
R. Dominicana							X			X		
Uruguay		X			X		X				X	X
Venezuela		X		X						X		X

Fuente: Panorama Social de América Latina 2002-2003. CEPAL

Indicadores de la evolución de la estructura del empleo y la protección social 1990-2001 (en número de ocupados por cada 100 nuevos empleos)



Fuente: Panorama Laboral 2002.01T

¿Cuáles son los lineamientos para que las empresas lleven a cabo una efectiva estrategia?

Ernesto Borda Medina y Julián Guerrero Orozco

Socios de TRUST, Consultores en Construcción de Confianza

La administración corporativa de los riesgos de seguridad

Tanto en el plano internacional, como en los ámbitos regionales y locales, la confianza constituye uno de los factores determinantes para el éxito de los procesos de globalización, integración y mercado. Fenómenos como el terrorismo, el crimen organizado o la delincuencia común, se convierten en barreras que la lesionan seriamente, limitando las capacidades de la libre iniciativa, restando estímulo a las inversiones y alterando el curso normal de la dinámica económica.

En el ámbito latinoamericano estos fenómenos se agudizan en virtud de los crecientes brotes de conflictividad social y política, así como por las dificultades que enfrentan los Estados para proveer en forma eficaz los servicios institucionales de seguridad ciudadana y administración de justicia.

Estas circunstancias han llevado a que el sector privado se ocupe de proveer las condiciones de su propia protección, destinando para ello cuantiosos recursos humanos, económicos y técnicos, y a cuyo compás ha surgido una industria de seguridad privada de tales proporciones que, prácticamente, supera en su tamaño y despliegue a los cuerpos institucionales de seguridad ciudadana.

Pese a que estos esfuerzos de iniciativa privada son abundantes en dispositivos, estos no se sustentan aún en políticas sólidas ni se desarrollan mediante un pensamiento estratégico que analice integralmente los riesgos sociopolíticos y de seguridad del sector privado, con lo cual su pertinencia y racionalidad son limitadas.

Para el diseño de esquemas de seguridad privada que respondan efectivamente a sus necesidades y optimicen el empleo de sus recursos, las empresas deben adelantar al menos los siguientes pasos.



Comprender el entorno Identificar adecuadamente los riesgos supone tener en cuenta que el destino de los negocios está ligado al del entorno en que estos se desarrollan. De ahí la necesidad de reconocer integralmente las características y las dinámicas sociopolíticas de los entornos en que se realizan las actividades corporativas.

En la mayoría de los casos las vulnerabilidades y las amenazas que enfrentan las empresas están asociadas a circunstancias históricas, geográficas, demográficas, socio-productivas, institucionales o de relaciones de poder que no son apreciadas y analizadas oportuna y adecuadamente por quienes tienen a cargo su seguridad. Para la protección es necesario apreciar globalmente el tablero antes de mover las fichas.

Reconocer los actores Para administrar adecuadamente los riesgos sociopolíticos y de seguridad resulta necesario identificar los actores que participan en el entorno, reconocer sus intereses implícitos o explícitos, determinar sus niveles de influencia, y establecer sus posiciones ante las actividades empresariales.

Una mala costumbre de las empresas es asumir actitudes ermitañas en su propia comunidad. La protección, antes que el aislamiento, supone la construcción de alianzas con actores institucionales y no institucionales de carácter legítimo, el establecimiento de relaciones de buena vecindad, así como el conocimiento de aquellos individuos o grupos que son o que pueden constituirse en agentes de amenaza.

Definir el patrimonio expuesto a los riesgos La seguridad de las empresas debe tener en cuenta la exposición a que está sometido el conjunto de su patrimonio y no sólo parte de este. Un adecuado manejo de los riesgos sociopolíticos y de seguridad implica valorar integralmente los recursos humanos, de infraestructura, de producción y de reputación empresarial.

En no pocas oportunidades se enfatizan medidas que no apuntan a la salvaguarda de los bienes más preciados por las compañías, o se adoptan decisiones que, motivadas en la protección de determinados activos, propician la vulnerabilidad de otros. En esos casos, en lugar de reducir los riesgos se termina por escalarlos.

Pese a que los esfuerzos de iniciativa privada son abundantes en dispositivos, estos no se sustentan aún en políticas sólidas ni se desarrollan mediante un pensamiento estratégico que analice integralmente los riesgos sociopolíticos y de seguridad del sector privado.

Definir adecuadamente las amenazas Guiada por la intuición, la identificación de amenazas tiende a reducirse a un listado de conductas generadoras de daño. Su impacto suele establecerse a través de sus efectos contables, y su posibilidad de ocurrencia se estima por costumbre mediante criterios estadísticos. Ante los riesgos sociopolíticos y de seguridad tales procedimientos resultan en extremo rudimentarios.

Una adecuada definición de la severidad de los daños y de la posibilidad de su ocurrencia implica correlacionar una determinada conducta lesiva con el agente que actual o potencialmente la genera. En efecto, no es igual el daño ocasionado a una empresa mediante un homicidio de uno de sus empleados por parte de un delincuente común en un episodio de cantina, que un homicidio cometido por parte de una organización criminal ante una negativa de pago de extorsión. Del mismo modo, no es igual de probable que una organización criminal calumnie a una empresa por daños ambientales a que lo haga un periodista ávido de reconocimiento por su labor.

Tanto la severidad de los daños como su probabilidad de ocurrencia deben entonces valorarse mediante procesos que conduzcan a establecer tanto la capacidad como el interés que tiene un determinado agente, en una coyuntura y entorno específicos, para ejercer una conducta hostil en contra del patrimonio empresarial, medido no sólo en sus términos pecunia-

rios, sino también en el desmedro de la confianza.

Prevenir y controlar Sólo cuando las empresas conocen su entorno y sus vulnerabilidades, así como las amenazas y los agentes que las generan, tienen entonces los instrumentos necesarios para la adopción de medidas de administración de los riesgos sociopolíticos y de seguridad, y las bases objetivas para convenir con las instituciones públicas las acciones de protección que se deben desarrollar por cada cual según su naturaleza y ámbito de actividad.

En el ámbito privado la seguridad no es un asunto que se limite entonces a la actividad de una dependencia corporativa o a la contratación de empresas de vigilancia. Supone la incorporación de la protección en el propio corazón de los negocios, el establecimiento de procesos transversales que aseguren coherencia y cooperación, así como la edificación de una cultura sobre el tema que penetre en todas las operaciones empresariales.

En cuanto a las medidas de prevención las empresas pueden definir estrategias integrales encaminadas a mitigar las vulnerabilidades de su propio entorno, especialmente mediante políticas de relacionamiento con instituciones y comunidades, gestión social y responsabilidad empresarial. Se trata de iniciativas que propician el fortalecimiento de la democracia y del capital social y que por esa vía crean mejores condiciones para la viabilidad de sus negocios.

Del mismo modo, las empresas tienen mayor posibilidad de acertar en la definición de acciones dirigidas a neutralizar la capacidad y el interés de los agentes de riesgo para causarles daños, bien sea eludiendo las amenazas, o a través de la disuasión o persuasión a sus agentes generadores, pero en todo caso dejando las acciones de represión en manos de las instituciones públicas de seguridad ciudadana y administración de justicia.

El control de los riesgos, por su parte, supone la determinación de planes de emergencia y protocolos de actuación corporativa que deben diseñarse de manera conjunta con las autoridades del Estado. De ello depende la obtención de una real mitigación y contención de los daños. **P**

Losing Our Way in the New Century

Paul Krugman
Norton, W. W. & Company, Inc, 2003

Nadie con mayor autoridad que Paul Krugman, cuyas provocadoras columnas en *The New York Times* son fervientemente leídas por millones, para decir la última

palabra al exponer las cosas tal como realmente son. Krugman, uno de los economistas que gozan de mayor respeto en el mundo, fue designado como el columnista más importante de su país por el *Washington*

Monthly y columnista del año por la revista *Editor and Publisher*.

La obra, largamente esperada por el público, reúne sus más influyentes trabajos periodísticos junto con un nuevo comentario. En ella describe la forma en que se hizo trizas la bonanza económica: cómo la exuberancia abrió paso al pesimismo y la era de los héroes comerciales cedió terreno a los escándalos empresariales; y cómo se derrumbó la responsabilidad fiscal. Desde su recuento de la historia secreta de la crisis energética de California hasta su devastadora disección de deshonestidades en la administración Bush, Krugman nos cuenta la incómoda verdad de cómo perdieron el rumbo los Estados Unidos. Y muestra el mapa de vías que tendrán que seguir si quieren volver a encontrar la ruta para encarrilar el país por el buen camino.



Fiscal Federalism in Latin America

Eduardo Wiesner
BID, 2003

Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets examina las políticas de descentralización, tanto las que tienen éxito como las que no funcionan. El objetivo consiste en ayudar a los estadistas latinoamericanos a enfrentar el desafío que implica la descentralización con miras a mejorar el desempeño del sector público en todos los niveles oficiales, asignando las jurisdicciones apropiadas sobre bienes, servicios, autoridad fiscal y cargas a los usuarios. El libro ofrece "cubos o bloques didácticos" alrededor de la descentralización. Contemplan nuevos desarrollos teóricos y lecciones ya aceptadas sobre cómo las intervenciones de los gobiernos pueden emplear poderes o apoderados mercantiles

para aumentar la eficacia y la importancia de acercamientos a la descentralización basada en los mercados; y los últimos aportes de una nueva economía institucional así como la teoría de la opción pública y la "nueva teoría de la firma" que sostiene que las jurisdicciones políticas pueden ser consideradas como seudo-firmas. El último "bloque de construcción" es el de los hallazgos de las evaluaciones hechas en Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador. Los casos estudiados garantizan la existencia de un equilibrio entre investigación empírica y contexto teórico, con importantes implicaciones para los formuladores de políticas interesados en hacer que la descentralización sea más efectiva.



A World without Walls - Freedom, Development, Free Trade & Global Governance

Mike Moore
Cambridge University Press, 2003

La reflexión de Mike Moore sobre su época como director general de la Organización Mundial de Comercio (World Trade Organization) constituye una adición importante al gran debate universal sobre la globalización. Moore explica cómo un muchacho que abandonó la escuela para ir a trabajar a un matadero terminó dirigiendo una organización encargada de introducirle reglas y orden al sistema del comercio mundial. Al llegar a la OMC antes de la desafortunada asamblea de Seattle, Moore intentó reformarla encarando las inquietudes e intereses

de los países más pobres y embarcándose en un abierto debate con las muchas veces hostiles ONG. Se enorgullece de la reunión de Doha de noviembre del 2001 en la que se garantizó el compromiso de realizar una nueva ronda de conversaciones comerciales enfocadas en el desarrollo. Moore refuta los ataques contra la OMC arguyendo que ésta, al prometer un comercio mundial fundamentado en reglas, ofrece una mayor esperanza de sacar de la miseria a los millones de ciudadanos que hoy se cuentan entre los más pobres del mundo.

Una agenda para reiniciar el crecimiento y la reforma



El economista que acuñó el término “Consenso de Washington”, explica cuáles son las reformas más urgentes en la región para superar la crisis y generar progreso.

John Williamson
Investigador del Institute
for International Economics

Nueva Agenda I: A Salvo de la Crisis

Nuestra propuesta de una agenda de reforma se origina de un diagnóstico sobre lo que resultó mal durante los años noventa. Para comenzar, puesto que ahora sabemos que las crisis pueden estallar fácilmente y tener consecuencias devastadoras, reducir la vulnerabilidad de los países de la región frente a las crisis debe ser un objetivo de la mayor prioridad. Es cierto que América Latina ha sido crónicamente proclive a la

crisis casi desde que logró su independencia, pero el cambio es esencial si la región va a tener al menos alguna oportunidad de madurar y convertirse en un conjunto de países estables, de altos ingresos.

No únicamente es esta menor vulnerabilidad frente a las crisis la clave para tener la posibilidad de mantener una tasa promedio aceptable de crecimiento en el tiempo, sino que también hay buenas razones para creer que, puesto que la gente rica está en mayor capacidad de protegerse frente a la crisis (principalmente manteniendo sus dólares en el exterior), la volatilidad de la región ayuda a explicar por qué el ingreso continúa siendo tan concentrado. Algunas de las acciones que se requieren para controlar la volatilidad, como ir desde un perfil dependiente sobre la exportación de unos pocos bienes primarios hacia una base industrial diversificada, son, inherentemente, de largo plazo. Pero las básicas pueden implementarse en un término inferior a aquel a un ciclo de económico.

En épocas de prosperidad lograr excedentes presupuestales con el fin de reducir la deuda a niveles prudentes y dar un espacio para estabilizar los déficit que puedan surgir mediante la puesta en marcha, en tiempos difíciles, de estabilizadores automáticos⁴.

> Asegurar que los gobiernos subnacionales estén sujetos a fuertes restricciones presupuestales, y definir su derecho a recibir transferencias desde el gobierno central como una proporción del gasto público nacional en vez de ingresos presupuestales, de tal manera que estos no puedan deteriorar una política anti-cíclica conducida por el gobierno central.

> Acumular reservas y constituir un fondo de estabilización cuando las exportaciones (en particular aquellas de los bienes cíclicamente inestables) son fuertes.

> Adoptar una tasa de intercambio lo suficientemente flexible que, cuando se presente un alto en los ingresos de capital u otras dificultades de la balanza de pagos, permita mejorar la competitividad externa a través de la depreciación de la moneda, pero hacer lo que sea posible (v. g., utilizando medidas como el encaje) para evitar que lo anterior lleve a una sobrevaluación si los flujos de capital amenazan con volverse excesivos².



Una idea interesante es que algún organismo regional desarrolle estándares de disciplina fiscal análogos a los establecidos por el criterio de Maastricht de la Unión Europea.

> Con la excepción de los países pequeños, que tienen unas relaciones muy cercanas con Estados Unidos tanto en intercambio comercial como en flujos financieros y en los cuales tiene sentido una dolarización total, buscar minimizar el uso del dólar como una moneda en la cual los residentes mantienen sus ahorros y en la que se adquieren préstamos. A menos, y hasta que se logre esta aspiración, hacer que los bancos aseguren el riesgo en que ellos incurren al hacer préstamos en dólares al sector de bienes no transables.

> Complementar una tasa flexible de intercambio con una política monetaria enfocada hacia el logro de una baja tasa de inflación.

> Fortalecer una prudente supervisión del sistema bancario y hacer efectivas tasas de adecuación de capital con el fin de minimizar el peligro de un colapso bancario.

> Incrementar los ahorros domésticos de tal manera que la inversión pueda aumentar sin depender innecesariamente de las importaciones de capital³. Esto significa un fortalecimiento de la posición fiscal estructural, y puede promoverse también completando el proceso de la reforma del sistema de pensiones que en muchos países ya se ha iniciado.

Una idea interesante es que algún organismo regional desarrolle estándares de disciplina fiscal análogos a los establecidos por el criterio de Maastricht de la Unión Europea. Esperaríamos que ellos fueran más sofisticados que los límites fijados por Maastricht de un tope de 3% del PIB sobre el déficit presupuestal no cíclico ajustado y un tope de 60% sobre la tasa de deuda pública frente al PIB, y en vez de eso pretendieran crear presión para una consistente política anti-cíclica.

Por ejemplo, el crecimiento de los gastos gubernamentales puede colocarse al tope de la tendencia estimada de la tasa de crecimiento de la economía, mientras que puede exigirse que los ingresos por impuestos puedan crecer al menos de acuerdo con el PIB nominal. Se esperaría que un gobierno que quiere incrementar sus gastos, o reducir impuestos, por más de lo que esto permite, debiera demostrar ante sus pares en la organización de seguimiento regional que sus planes no afectarían el mantenimiento de la disciplina fiscal. Lo

ideal sería que sus pares no toleraran ninguna tontería económica “ofertista” (*supply-side economics*) que, buscando racionalizar faltas fiscales, pueda presentarse ante ellos. Si existe una necesidad convincente de hacer mayores gastos públicos, éstos deben financiarse sobre bases sólidas, de ser necesario mediante un incremento de los impuestos.

Nueva Agenda II Completar las Reformas de Primera Generación Pero lograr que la economía regional quede a prueba de crisis no es suficiente para garantizar el futuro crecimiento. La región también necesita una más alta tasa de crecimiento subyacente. A pesar de que durante la pasada década y media fue mucho lo que se hizo para implementar las que ahora se conocen como reformas de primera generación, y sin duda alguna

pales para la expansión del empleo dentro de la economía formal. Dicha rigidez del mercado laboral no únicamente impide un crecimiento más rápido, sino que lo hace al costo de algunos de los miembros más pobres de la sociedad —aquellos a quienes se les niega la posibilidad de salir de la economía informal—.

¿Existe entonces un dilema que obligue a elegir entre los intereses del sindicalismo organizado para mantener la rigidez del mercado laboral, y los intereses de aquellos en el sector informal? Sin ninguna duda ese dilema existiría en el caso de un rígido programa dirigido solamente a dar reversa a los beneficios que los trabajadores han obtenido en el transcurso de los años, desde los pagos de cesantía, y pasando por los subsidios sociales, hasta las restricciones acerca del número de horas de trabajo y las prohibiciones sobre acerca

es algo que no todos van a querer) pueden recibir guía y consejería sobre arreglos que permitirían tener un horario de trabajo más flexible.

No todas las regulaciones—ciertamente no aquellas que limitan el trabajo infantil— deben eliminarse. Y una mejoría de la información sobre el mercado de trabajo, la certificación de conocimientos y de los sistemas de capacitación ocupacional podrían perfeccionar el funcionamiento del mercado laboral de manera tal que aumente la productividad y se reduzca el desperdicio consecuencia de las disparidades entre la demanda y la oferta. De hecho, es posible diseñar un programa que liberalice el mercado de trabajo el cual los sindicalistas ilustrados reconocerán como consistentes con sus intereses.

Tampoco se han completado muchas de las otras reformas de primera genera-



A pesar de que se ha dado una gran cantidad de privatizaciones, todavía existen sectores —el más notable el bancario— en los que aún el proceso sigue gravemente incompleto.

la evidencia indica que estas sirvieron para acelerar en vez de retardar la tasa de crecimiento, muchas de las dimensiones del proceso todavía están incompletas. Quizá la omisión más importante ha sido el fracaso para lograr una mayor flexibilidad en el mercado laboral.

Entender la razón de esto no es nada difícil, pues mientras que quienes se consideren beneficiarios del *statu quo* —aquellos que tienen trabajos dentro del sector formal y están sindicalizados— sigan conformando un grupo de interés lo suficientemente poderoso políticamente para impedir las reformas potenciales, y lo suficientemente poco privilegiado económicamente para obtener la simpatía del público, superar esa situación no será fácil. Sin embargo, la rigidez del mercado laboral constituye uno de los obstáculos princi-

de lo que se permite hacer a los niños (por ejemplo). Pero es posible visualizar maneras de restaurar la flexibilidad laboral, las cuales no irán en perjuicio de los intereses del sindicalismo organizado (tal y como se ha logrado en Holanda durante los últimos veinte años).

Por ejemplo, los pagos de cesantía pueden ser reemplazados por un sistema de cuentas individuales, como en Colombia. Los subsidios pueden ser modificados hacia formas tales que le den al trabajador individual un interés directo sobre los pagos que se hacen en su beneficio (e. g., adoptando esquemas de pensiones definidos por contribución en vez de esquemas definidos por beneficio, los cuales también favorecen a los trabajadores, pues posibilitan una mayor movilidad de las pensiones). Los trabajadores actuales (si lo desean, y

ción. En referencia a la política de intercambio comercial se ha hecho un progreso sustancial en la liberalización de las importaciones, pero aparte de México (con el Nafta), más recientemente América Central, y en el futuro Chile, esencialmente no se ha dado ningún avance para mejorar el acceso a los mercados de los países desarrollados. Ciertamente, América Latina necesita un Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) y una exitosa Ronda de negociaciones dentro de la Organización Mundial del Comercio en orden a abrir las oportunidades de exportación hacia los países industrializados, así como para conseguir estabilidad en las regulaciones que gobiernan el intercambio intra-regional.

Igualmente, a pesar de que se ha dado una gran cantidad de privatizaciones, todavía existen sectores —el más notable el

bancario, con la continuada existencia de muchos bancos de propiedad estatal— en los que aún el proceso sigue gravemente incompleto. Latinobarómetro ha descubierto que para el público latinoamericano la privatización es, de lejos, la más impopular de las reformas de primera generación, pero de ninguna manera la evidencia sustenta la opinión de que la privatización no ha beneficiado al público en general. Hay que admitir que en ocasiones las privatizaciones se han adelantado de manera poco eficiente. Sin embargo, el remedio no es poner fin al proceso de privatización, sino más bien asegurarse de que éste sea ejecu-

ble permite predecir qué tan desarrollado es un país.

Un papel importante para el Estado es perfectamente consistente con la principal corriente económica, la cual postula un papel crucial para el Estado creando y manteniendo la infraestructura institucional requerida por una economía de mercado, suministrando servicios públicos, internalizando las externalidades y, dependiendo de los puntos de vista políticos, para corregir la distribución del ingreso.

Una reforma institucional que parecería ser un error es la introducción de una política industrial, o sea, un programa que

Una reforma institucional que parecería ser un error es la introducción de una política industrial, o sea, un programa que requiere que alguna agencia del gobierno “escoja los ganadores”.

tado con mayor cuidado, y que las nuevas compañías privatizadas queden, o bien expuestas a la competencia, o sujetas a unas adecuadas regulaciones.

Finalmente, en el sector financiero aún quedan países en los que el proceso de liberalización no ha sido complementado con el necesario fortalecimiento de una prudente supervisión.

Nueva Agenda III: Reformas de Segunda Generación Pero sería equivocado dar la impresión que en esta coyuntura de la historia la única tarea que queda por hacer es completar las reformas de primera generación. En la década de 1990 el mayor impulso que recibieron las economías en desarrollo fue reconocer el papel crucial que desempeñan las instituciones para permitir que una economía funcione efectivamente. En América Latina, la importancia que tienen las reformas institucionales que complementan las reformas de primera generación fue primero enfatizada por Naím, quien las llamó “reformas de segunda generación”⁴. Un artículo reciente de Levine y Easterly concluye que el estado de desarrollo institucional suministra la única variable que de manera confia-

requiere que alguna agencia del gobierno “escoja los ganadores” (para ayudar a aquellas compañías que se considera están en capacidad de contribuir con algo especial a la economía nacional). Hay poco motivo para pensar que en el este de Asia las políticas industriales fueron el ingrediente clave del éxito en esos países; a pesar de que es cierto que muchas de esas economías tenían en alguna etapa de su desarrollo una forma u otra de política industrial, también es cierto que una de las más exitosas, Hong Kong, nunca las tuvo.

Específicamente, a pesar de que el gobierno debe estar por fuera de la toma de decisiones comerciales —y dejar éstas a aquellos que pueden ganar si las decisiones son buenas y perder si no lo son—, él tiene un papel importante que desempeñar creando un entorno amigable a los negocios. Parcialmente, esto significa el antiguo asunto de suministrar una buena infraestructura; un ambiente macroeconómico, legal y político, estable y predecible, y una fuerte base de recursos humanos. Pero también incluye la moderna tarea de establecer un sistema nacional de innovación para promover la difusión de la información tecnológica y financiar la



investigación pre-competitiva, así como proveer incentivos tributarios a la investigación y el desarrollo, y estimular el capital de riesgo, e incluso puede ampliarse a la promoción y el fomento del crecimiento de “clusters” industriales.

Latinoamérica se ha venido quedando atrás en el desarrollo de industrias de alta tecnología, como lo demuestra la pobre posición de la región en la proporción de exportaciones técnicamente sofisticadas, así como su baja ubicación en los Índices de Competitividad del Foro Económico Mundial. A pesar de que existe un amplio campo para incrementar la productividad de la región copiando las mejores prácticas desarrolladas en el resto del mundo, esto puede requerir un acto schumpeteriano de innovación —y por consiguiente del tipo de infraestructura tecnológica de apoyo que constituye un sistema nacional de innova-



Además de reformar el sistema judicial, el educativo y el servicio civil y construir sistemas nacionales de innovación, las reformas de segunda generación necesitan abordar dos áreas económicas principales. Una involucra modernizar la infraestructura institucional propia de una economía de mercado. La otra área es el sector financiero, donde se requiere adelantar una profunda reforma.

ción— para traer a América Latina las mejores prácticas globales.

Además de reformar el sistema judicial, el educativo y el servicio civil (sobre todo las oficinas de presupuesto y las comisiones de valores y bolsa, y los bancos centrales, los cuales deben ser autónomos, si no completamente independientes del proceso político) y construir sistemas nacionales de innovación, las reformas de segunda generación necesitan abordar dos áreas económicas principales. Una involucra modernizar la infraestructura institucional propia de una economía de mercado. A diferencia de las economías en transición, que tenían el gigantesco desafío de crear desde cero dicha infraestructura, Latinoamérica contaba ya con las características esenciales de una economía de mercado al momento de iniciarse la actual oleada de reformas, a fines de la década de 1980. Sin

embargo, existen deficiencias en cuanto a los derechos de propiedad (en particular la carencia de derechos de propiedad del sector informal, sobre la cual Hernando de Soto ha llamado la atención repetidamente) y, en muchos países, respecto de las leyes sobre bancarrota⁵.

La otra área es el sector financiero, donde se requiere adelantar una profunda reforma institucional. Lo que se necesita aquí, además de fortalecer el ejercicio de una prudente supervisión, es toda una serie de cambios aparentemente menores, tales como mejorar la transparencia, aumentar el nivel de calidad de la contabilidad, fortalecer los derechos de los accionistas minoritarios, facilitar la recuperación de los bienes entregados en garantía, y desarrollar registros de crédito. Hay algunas ideas útiles de cómo construir sistemas financieros basados en la moneda local en vez del dó-

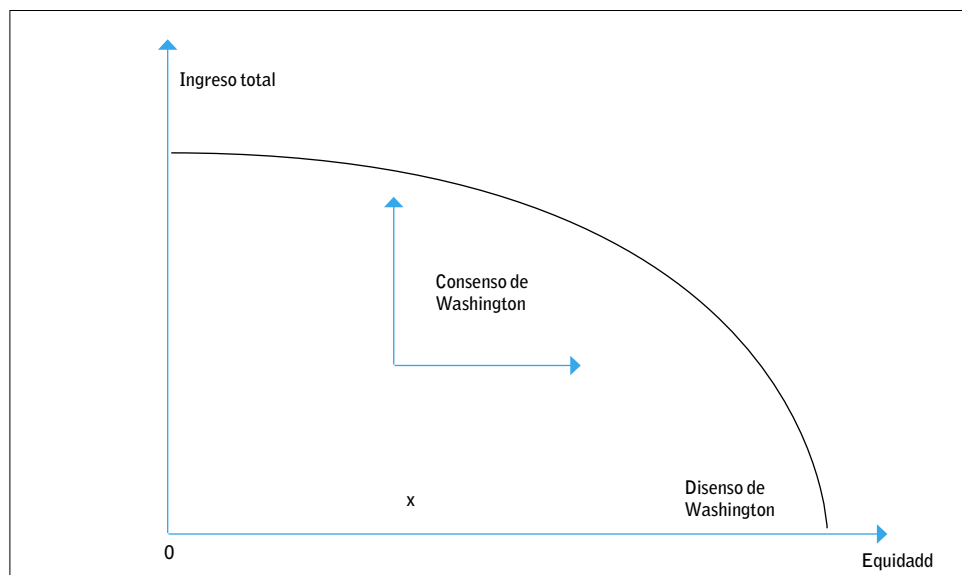
lar, incluyendo una exigencia para que los bancos que aceptan depósitos en dólares y después los vuelven a prestar en dólares al sector de no transables tomen un seguro que cubra el riesgo adicional que esto significa. A pesar de que tales reformas pueden parecer menores, son de hecho de fundamental importancia —pero bastante difíciles de implementar—.

Sin duda, ninguna de las instituciones económicas puede compararse en importancia con la que tienen las instituciones políticas, que es lo que ha permitido a Hugo Chávez capturar el control del Estado y destruir una economía, como está sucediendo en este momento en Venezuela. Patricio Navia y Andrés Velasco presentan algunas sugerencias sobre las reformas políticas que pueden incrementar la posibilidad de poner en marcha un proceso político que genere el tipo de reformas progresivas pero responsables por las cuales abogamos. Argumentan la necesidad de contar con un balance de poderes entre el presidente y el legislativo, en vez de simplemente acabar con el legislativo, y que este último esté integrado por individuos profesionales, de carrera, que respondan ante sus constituyentes y no ante el ejecutivo o los jefes de los partidos.

Navia y Velasco también tienden a favorecer el sistema electoral mayoritario uninominal, pero quizá son sus consideraciones sobre cómo diseñar sistemas proporcionales las que revisten el mayor interés: mantener los distritos electorales en un tamaño relativamente pequeño (alrededor de cinco miembros) y emplear listas abiertas en vez de listas cerradas, con el fin de maximizar el poder de los electores. Celebrar simultáneamente las elecciones para los distintos cargos, en vez de someter a los países a un proceso electoral casi permanente. Debido a que los otros participantes en este volumen tienen credenciales como economistas en vez de politólogos, nosotros no podemos avalar este tipo de reforma, pero nuestra impresión es que ella constituye un intento muy bien considerado, orientado a confrontar algo que indudablemente representa un problema crítico.

Nueva Agenda IV: Distribución del Ingreso y el Sector Social Hay dos maneras por medio de las cuales los pobres pueden

Figura 1 Regla de relación inversa de Okun



Fuente: Okun.

llegar a ser menos pobres. Una es con un aumento del tamaño del pastel económico, del cual derivan sus ingresos todos los integrantes de la sociedad. La otra es redistribuir un pastel de un tamaño dado, de tal manera que los ricos reciban una porción más pequeña y los pobres, una porción más grande. En la mayoría de los casos, la manera más efectiva de dar a los pobres una porción más grande es ofreciendo oportunidades iguales a través de una mayor atención a la agenda social.

La evidencia indica de manera más o menos clara que el crecimiento beneficia a los pobres, incluso sin que nada se haga para que ese crecimiento sea “pro-pobre”. Los beneficios se “derraman” hacia abajo. Un análisis bastante influyente concluyó que los pobres se benefician más o menos en la misma proporción de lo que ya poseen, a pesar de que otros han concluido que la elasticidad de los ingresos bajos con respecto al crecimiento agregado es significativamente menor a uno. Pero incluso si los pobres se benefician del crecimiento en una proporción tan grande como los otros, ellos no ganarán mucho si para empezar es muy poco o nada lo que tienen, como es el caso en casi todas partes en América Latina.

Ya que la mayoría de la gente considera que mejorar el destino de los pobres es de mayor importancia que asegurar un in-

cremento igual de ingresos para los ricos, ahí hay un caso abstracto a favor de complementar las ganancias originadas por el crecimiento con una medida de redistribución del ingreso. Y puesto que un país en el que los pobres reciben una porción muy pequeña de los ingresos necesita tan sólo reasignar una parte relativamente pequeña de los ingresos a los ricos con el fin de lograr un gran efecto sobre la pobreza, este caso aplica en América Latina. Si se toma en cuenta que en México, durante la década de 1990, la pobreza aumentó a pesar de que se incrementó el promedio del ingreso per cápita, no se puede sino pensar que el caso a favor de tomar acción para mejorar la distribución del ingreso es bastante convincente.

La figura 1 muestra lo que Okun llamó “la relación inversa” —entre el nivel de ingresos y su distribución equitativa—. Las reformas del Consenso de Washington que hace una década estuvieron de moda, se enfocaban hacia cómo incrementar el crecimiento sin hacer daño a la equidad. Birdsall y de la Torre ofrecieron una lista de diez reformas contenciosas de Washington que argumentaban llevarían a los países a la derecha de la figura 1, mejorando la equidad sin reducir el crecimiento.

Las diez reformas constituyen una lista muy apreciable, incluso se puede discutir si todas encajan dentro del rútu-

lo de mejorar la equidad sin disminuir el crecimiento⁶. Por ejemplo, las primeras dos propuestas se refieren al desarrollo de normas fiscales que garanticen una política fiscal anti-cíclica; se puede argumentar que éstas son al menos tan importantes para aumentar la tasa promedio de crecimiento como para mejorar la distribución del ingreso. Pero el punto fundamental es que no existe una justificación intelectual para argumentar que *únicamente* deben tomarse en cuenta soluciones donde no haya posibilidad de perder. Siempre se necesita tener conciencia del costo potencial en eficiencia (o crecimiento) de las acciones orientadas a mejorar la distribución del ingreso. Pero en una región altamente inequitativa, como lo es América Latina, las oportunidades de hacer grandes ganancias distributivas mediante costos de eficiencia relativamente modestos merecen ser tomadas en consideración.

Los impuestos progresivos son el instrumento clásico para redistribuir el ingreso. Uno de los aspectos más cuestionables de las reformas adelantadas en la última década en América Latina ha sido la tendencia que se ha dado en las reformas impositivas, con un cambio de la carga tributaria de impuestos sobre ingresos (los cuales usualmente son al menos relativamente progresivos) a impuestos sobre el consumo (los cuales usualmente son al menos relativamente regresivos). A pesar de que las reformas tributarias que han ocurrido han sido útiles para desarrollar una base tributaria más amplia, éste es el momento de considerar dar reversa en el proceso de cambio de impuestos directos a impuestos indirectos, incluyendo el recien- de impuestos sobre pagos hechos mediante cheques. En particular, se necesita realizar un esfuerzo para incrementar el recaudo tributario directo. Por motivo de incentivos, se debe evitar el aumento de la tasa tributaria marginal sobre ingresos por trabajo, lo cual sugiere que los intentos de mayor recaudo mediante impuestos directos debe enfocarse en los siguientes tres elementos:

> impulsar un impuesto sobre la propiedad como una fuente principal de ingresos (es la fuente natural de ingresos para las unidades gubernamentales subnacionales que ahora están apareciendo en gra-

Las mejoras significativas en la distribución del ingreso sólo llegarán cuando se remedie la debilidad fundamental que causa la pobreza, que es la existencia de demasiada gente que no tiene los bienes que le permitan trabajar para salir de su condición de pobreza.



cia al proceso de descentralización que, con buenas razones, es ahora tan popular);

> eliminación de las exenciones tributarias, lo cual no únicamente aumentará los ingresos, sino que también simplificará las obligaciones tributarias y por lo tanto ayudará a que se cumplan, y

> un mejor recaudo de los impuestos, particularmente sobre los ingresos obtenidos por el capital fugado colocado en el exterior, lo cual requerirá la firma de convenios y acuerdos para compartir información tributaria con, al menos, los principales refugios del capital en fuga.

Cualquier incremento de los ingresos tributarios debe entonces orientarse hacia los servicios sociales básicos, incluyendo una red de seguridad social, así como a la educación y la salud, de tal manera que su efecto neto reducirá de manera significativa la desigualdad, ampliando las oportunidades para los pobres. Pero limitar los beneficios exclusivamente a los pobres puede ser un error porque, al menos en algunas circunstancias, es tan sólo el interés de la clase media acerca del gasto público lo que da a ese gasto extra la oportunidad de sostenerse políticamente. Al mismo tiempo hay que recordar que ampliar los gastos hasta incluir aquellos que no son pobres, inevitablemente reducirá el impacto anti-pobreza de cualquier nivel dado de gastos.

Incluso con la mejor voluntad del mundo, lo que puede lograrse a través del sistema tributario es limitado, en parte por el hecho de que una de las cosas para las que el dinero resulta bueno, es para comprar asesoría sobre cómo disminuir una cuenta de impuestos. Las mejoras significativas en la distribución del ingreso sólo llegarán cuando se remedie la debilidad fundamental que causa la pobreza, que es la existencia de demasiada gente que no tiene los bienes que le permitan trabajar para salir de su condición de pobreza.

El principio básico de una economía de mercado es que la gente intercambie algo de valor por otra cosa de valor equivalente. Por lo tanto, para ganarse la vida de una manera adecuada, los pobres tienen que tener la oportunidad de ofrecer algo que los otros quieren y que pagarán por comprar; aquellos que no poseen nada que valga la pena ofrecer porque no tienen bienes, son incapaces de alcanzar un nivel de vida de-



El exceso de alcohol es perjudicial para la salud. Prohibase el expendio de alcohol a menores de edad y mujeres embarazadas.



Nuestra pasión. Su placer

Importado por **JUANBE S.A.**

cente. La solución no es abolir la economía de mercado, lo cual se trató de hacer por setenta años en los países comunistas y resultó convirtiéndose en un callejón sin salida, sino dar a los pobres acceso a bienes que les brindarán la capacidad de hacer y vender cosas que los otros pagarán por comprar. Esto significa

> Educación. Si los pobres no adquieren más capital humano del que han tenido en el pasado, no hay ninguna esperanza. En la última década América Latina

terminar con el programa. Los derechos de propiedad son respetados. Los campesinos reciben oportunidades pero no limosnas, lo cual parece ser lo que ellos quieren.

> Microcrédito. Las organizaciones de suministro de microcrédito están creciendo, pero aun así únicamente sirven a 2 millones de los 200 millones de pobres que existen en América Latina. El principal obstáculo para un programa más amplio son las muy altas tasas de interés real que han sido comunes en la región. Esas

tán convirtiéndose cada vez más en programas realistas. Sin embargo tomarán tiempo para producir una revolución social por la muy sólida razón de que ellos dependen de la creación de nuevos bienes y producir nuevos bienes toma tiempo. Pero a diferencia de los programas populistas, estos tienen el potencial de llevar a cabo una verdadera revolución social si se realizan de manera continuada, y pueden adelantarse sin poner en peligro los intereses de la gente rica, conservando entonces la esperanza de que estas sociedades tradicionalmente fragmentadas puedan por fin empezar a desarrollar una verdadera cohesión social. **P**

Notas

1 Durante una recesión en un país que conserva un régimen menos que flexible de cambio de moneda, la necesidad de mantener la consistencia entre las políticas fiscales y la de tasas de cambio probablemente limitará el alcance de medidas fiscales expansionistas durante una recesión.

2 Una buena reseña de las posibilidades en esta dirección es presentada por Ocampo (de próxima aparición).

3 A pesar de que esto no se discute en el libro, mi propio punto de vista es que uno de los beneficios de cortar la dependencia de los ahorros extranjeros es que esto daría más la latitud para emplear estratégicamente los controles de capital allí donde ellos pueden reducir la amplitud de los ciclos de bonanza-quiebra. Seguiría siendo importante evitar el peligro principal de recurrir a los controles de capital, que es la tendencia a dar una mayor importancia al impacto que ellos puedan tener.

4 Se puede argumentar que éste no es un nombre adecuado, en cuanto unas instituciones que funcionen correctamente pueden constituir una condición previa para ciertas reformas, lo cual implica que la segunda generación debería preceder a la primera.

5 Hasta enero de 2002 Argentina tuvo una ley de alcance mundial sobre bancarrotas, pero en ese mes el Congreso la reemplazó por una ley que hizo virtualmente imposible el cobro de las deudas, con la percepción equivocada de que esto limitaría el daño de la crisis. Es claro que una medida de este tipo hubiera asegurado el colapso de cualquier banco solvente que todavía existiera en Argentina, y esa es la razón por la cual el FMI insistió en la enmienda de dicha norma.

6 Las diez reformas son disciplina fiscal reglamentada; atemperar las expansiones y contracciones del mercado; redes automáticas de protección social; escuelas también para los pobres; gravar a los ricos y gastar más en los demás; dar oportunidades a la pequeña empresa; proteger los derechos de los trabajadores; enfrentar abiertamente la discriminación; sanear los mercados de tierra; y ofrecer servicios públicos a los consumidores.

Este artículo fue cedido por el Institute for International Economics y es una versión editada del libro de Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Una versión en español de Editorial Santillana, el Instituto Apoyo de Perú y la Universidad Peuana de Ciencias Aplicadas, está próxima a aparecer.



ha hecho algunos progresos en mejoras a la educación, pero a escala mundial sigue muy atrás.

> Programas de titulación para dar derechos de propiedad al sector informal y permitir resolver “el misterio del capital” de que habla Hernando de Soto.

> Reforma de tierras. El programa brasileño de los años recientes para ayudar a los campesinos a comprar tierra a los terratenientes ofrece un modelo. Los terratenientes no sienten que sus intereses vitales estén amenazados y por consiguiente no han recurrido a medidas extremas para

altas tasas de interés significan o bien que los programas de microcrédito tienen un sustancial costo fiscal y crean un incentivo para diversificar fondos hacia los menos pobres (si las tasas de interés son subsidiadas), o (por otra parte) que ellas no les ofrecen muchos beneficios a los prestatarios. Esperamos que nuestro programa macroeconómico reduzca las tasas de interés del mercado y por lo tanto facilite el crecimiento del microcrédito.

Con el fortalecimiento de la sociedad civil, una de las tendencias más positivas de la región, mecanismos como esos es-

Integración: cómo y con quién

Integración es un término que se ha vuelto de uso imprescindible en cualquier discusión sobre el futuro de las naciones. De hecho, el fenómeno aparece como una realidad irreversible que no puede ser ignorada por ningún Estado. De ahí la gran importancia que adquiere emprender una reflexión sobre su sentido, sus alcances, sus ventajas y sus obstáculos. A eso es a lo que apunta este *dossier* que busca enriquecer una discusión absolutamente indispensable en nuestros países.

El Alca y el regionalismo

La llegada a un Área de Libre Comercio en las Américas implica repensar el papel de la CAN y el Mercosur.

Alfredo Zuloaga R.

Especialista en Derecho Comercial Internacional. Ex Consultor Jurídico del Instituto de Comercio Exterior de Venezuela.

Podemos decir que América Latina se encuentra frente a un proceso aparentemente irreversible como es el de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), vistos los impulsos recibidos en los últimos tiempos en las más recientes cumbres hemisféricas. Sin embargo, este proceso vive una serie de incertidumbres debido a los cambios geopolíticos en algunos países latinoamericanos, que, si bien no ponen en peligro la culminación del proceso negociador y la creación de esa zona de libre comercio hemisférica, por lo menos traen unos ingredientes y particularidades a la mesa de negociación que deben ser tomados en cuenta para ubicarlos en su justo contexto.

Al mismo tiempo, es importante ver las realidades y perspectivas de los procesos subregionales o bilaterales consolidados o incipientes y cómo podrían interactuar y coexistir con ese ambicioso proyecto que es el ALCA. Nos estamos refiriendo a la situación actual y futura de la Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, y la posible integración entre esos dos bloques suramericanos; la experiencia del NAFTA y sus resultados 12 años después de haberse lanzado; y a realidades recién

tes y trascendentes como la de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos. Todo esto considerado desde el punto de vista de la CAN, y, en particular, de Venezuela, país que pasa, en pleno siglo XXI, por una coyuntura inimaginable a finales del siglo pasado y que amenaza con convertir a ese país en una suerte de peligroso “deshacedor” de un complicado aunque reciente camino de avances en materia de apertura comercial e integración.

El ALCA y su estructura El ALCA intenta ser una forma restringida de integración económica, pues ha sido concebida para llegar a ser un área de libre comercio,

siendo esta una de las formas primarias o básicas de integración. Para dar una idea de su magnitud y de lo ambicioso que resulta, tenemos que dicho acuerdo hemisférico involucra a 34 países de América y el Caribe (con la excepción de Cuba), con una población que supera los 800 millones de habitantes y con un producto interno bruto que supera los 12 billones de dólares al año.

Este acuerdo es parte de un compromiso más amplio adquirido por los presidentes y jefes de Estado del hemisferio, para preservar y fortalecer la democracia, erradicar la pobreza y la exclusión; así como propiciar un desarrollo sustentable y la protección integral del medio ambiente



abierto

en las Américas¹. Sin embargo, el elemento de cohesión de todos esos principios es y seguirá siendo el del libre comercio a través de la integración.

Es así como, si los plazos se cumplen, el 1° de enero de 2005 se concluirían las negociaciones y el 31 de diciembre de 2005, luego de las ratificaciones del acuerdo por parte de los respectivos parlamentos de los países miembros, comenzaría el proceso de desgravación arancelaria. El texto del borrador se hizo público en fecha reciente y desde ese momento se ha intensificado el estudio y discusión sobre esa propuesta. Dicho acuerdo abarca áreas diversas contenidas en capítulos relativos a, entre otros: inversiones; acceso a mercados; antidum-

ping y solución de controversias, con una estructura bastante similar a las desarrolladas en el NAFTA (1992) y en el Grupo de los Tres (G-3) (1994).

Razones para la integración hemisférica desde la perspectiva de la CAN Es evidente que la negociación de un acuerdo de esta naturaleza implica encontrarse con asimetrías, por cuanto existen diferencias muy significativas en el tamaño de las economías y los niveles de ingreso de los países que aspiran a ser miembros del ALCA. Esta ha sido una de las mayores preocupaciones planteadas por diversos funcionarios de nuestros gobiernos. La realidad es que las asimetrías en mayor o menor magnitud son una constante en todos los procesos de integración, no solamente en América (v. gr.: Nafta, Grupo de los Tres), sino en otros continentes (v. gr.: Unión Europea).

Por ello lo importante a nuestro entender, no es enfocarse en la temática de las asimetrías o la necesidad de *leveling the playing field*. Está claro que se van a tomar en cuenta las diferencias de los nive-

de un trato preferencial bien sea a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o el *Andean Trade Preferences Act* (ATPA). En el caso del SGP, ciertos y determinados productos de la región ingresan a los Estados Unidos y Canadá libres de arancel, pero es un programa unilateral y, por ende, “gracioso”, el cual debe ser renovado periódicamente mediante ley y establece unos niveles de acceso por producto, que al ser superados generan la suspensión o el retiro de la preferencia para ese producto en específico. Por su parte, el ATPA, creado por los Estados Unidos para apoyar comercialmente a los países andinos con problemas de producción y tráfico de droga (por ende, excluyendo a Venezuela), involucra un número de productos bastante más amplio, pero también se plantea como *one way free trade* y está sujeto a renovación.

Esta importancia del mercado hemisférico como receptor de exportaciones regionales ha venido creciendo desde finales de los años ochenta y durante la década de los noventa, impulsado por las reformas comerciales y económicas adoptadas por

El ALCA es parte de un compromiso más amplio adquirido por los presidentes y jefes de Estado del hemisferio, para preservar y fortalecer la democracia, erradicar la pobreza y la exclusión y propiciar un desarrollo sustentable.

les de desarrollo y el tamaño de las economías, pero eso se debe trabajar, más que todo, en la consolidación de las “ventajas arancelarias” que los países menos desarrollados del hemisferio han recibido de los más aventajados y en reglas de acceso claras y estables². Pero, como decíamos, más trascendente aún es darse cuenta de los beneficios que puede traer un proceso de integración que, aunque limitado por ser sólo una zona de libre comercio, nos puede permitir competir en el mercado más grande del mundo, como lo es el de Estados Unidos, y hacerlo en una situación ventajosa respecto al resto del mundo.

En el caso de la Comunidad Andina, su principal socio comercial es Estados Unidos, gozando nuestras exportaciones

los países de la región, tanto en forma unilateral como bajo el marco de esquemas de integración. Para dar un ejemplo de este hecho, durante la década de los noventa el comercio intrahemisférico creció siempre más que las exportaciones fuera del hemisferio. En el período comprendido entre 1990 y 1997, las exportaciones a los países de la región crecieron a un ritmo cercano a 12% anual, mientras que el promedio de crecimiento de las exportaciones fuera del hemisferio fue de sólo 6,4%. Revisando cifras más recientes (SELA, 2002), vemos que esa interdependencia se ha acrecentado, teniendo que en el año 2002 el 66% de las exportaciones totales andinas se dirigieron al hemisferio, habiéndose duplicado estas en los últimos diez años. Por su

parte, las importaciones andinas provenientes de lo que sería el ALCA representaron 64% de las compras al mundo, de las cuales 32% provienen de Estados Unidos, pero con la interesante particularidad de que la CAN importa de su propio bloque intrasubregional 14% de esas importaciones totales del mundo, casi duplicando su participación de comienzos de la década de los noventa, cuando, vaya consecuencia, tomaron cuerpo los procesos de apertura económica y comercial unilaterales y dentro del Acuerdo de Cartagena.

La CAN, el ALCA y el MERCOSUR En la última reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en Antioquia, Co-

en el marco del Consejo Presidencial y del Consejo Ampliado sobre el ALCA y la inserción internacional de la Comunidad Andina sin perjuicio del desarrollo de las negociaciones que los países adelantan en dicho proceso”.

Sin embargo, y a pesar de la timidez de la Declaración de Quirama en el contexto de la negociación del ALCA, el presidente Uribe Vélez en su discurso de instalación fue enfático en afirmar que el que quisiera acelerar una integración unilateral con el Mercosur no lo podía hacer violentando el ordenamiento jurídico andino, en clara alusión a las declaraciones del presidente Chávez en el sentido de anteponer la integración a dicho bloque comercial al

grande y estable del mundo, y, al mismo tiempo, contar con reglas claras y permanentes para el comercio de bienes y servicios, y para las inversiones. Se piensa llegar a la zona de libre comercio, libre de aranceles, para todo el universo de productos, en un plazo máximo de 12 años, pero teniendo un efecto inmediato en muchos productos, por la consolidación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), por cuanto el arancel cero para los productos chilenos favorecidos por el SGP, pasa a tener carácter permanente y bilateral y deja de ser una concesión unilateral, graciosa y sometida a renovación condicionada.

Aquí se repite, *mutatis mutandi*, la estrategia de México al principio de la década

Con la firma del TLC con Chile los Estados Unidos les están indicando a aquellos países o dirigentes que se opongan a esa ambiciosa integración comercial, que si algún país se quiere quedar afuera, eso no va a detener la referida integración con Suramérica y el Caribe.

lombia, en el mes de junio de 2003, a la cual se incorporó como invitado especial el presidente Lula, los gobiernos de la Comunidad Andina asumieron el compromiso según lo establecido en el Acuerdo Marco suscrito entre los países de la Comunidad Andina y Mercosur en diciembre de 2002, de “encargar a la Comisión que, con el apoyo de la Secretaría General, coordine el establecimiento de un plan de trabajo y un cronograma que sirva como hoja de ruta para las negociaciones entre los países miembros de ambos grupos, con miras a concluir el Acuerdo de Libre Comercio CAN–Mercosur a más tardar el 31 de diciembre de 2003” (Declaración de Quirama). Por otra parte, y respecto al tema de las negociaciones del ALCA, en la declaración se usó un lenguaje más bien tímido tanto en el contexto económico como político, destacando, por un lado, “la importancia de las negociaciones comerciales para la inserción de los países miembros en el contexto internacional y mantener abiertas sus posibilidades de avanzar en negociaciones comerciales con terceros países o grupos de países”. A esto se le añade, por propuesta venezolana, y en el mismo punto relacionado con la dimensión económica de la CAN, que se debía propiciar “una reflexión política

ALCA y hacerla en forma bilateral de ser necesario. Al mismo tiempo daba Uribe Vélez una señal clara respecto a la posición de Colombia acerca de la negociación del ALCA cuando precisaba que “las diferencias de las economías también traen velocidades diferentes en el interés de cada país por el ALCA. Hablo en primera persona, porque haría mal si tratara de interpretar lo que ustedes tienen que interpretar. *Colombia lo necesita*”.

TLC Chile - Estados Unidos En fecha reciente se acaba de producir un movimiento interesante dentro de este tablero de ajedrez que conforman las negociaciones de acuerdos comerciales regionales y subregionales, al producirse la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Esta vía por la que se ha optado es una variante a la opción que estuvo planteada en algún momento, como era la de que Chile se incorporara como socio al *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). De hecho, podemos decir que Chile está entrando a dicho acuerdo por la puerta de atrás, y, una vez superado ese primer obstáculo, poder ser socio pleno del NAFTA.

Desde el punto de vista del país austral, el TLC implica consolidar y ampliar el acceso de sus productos a la economía más

de los noventa cuando se planteó la posibilidad de, en primer lugar, firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos y, luego, en vista de que Canadá no quería perder las ventajas que había obtenido en el TLC con Estados Unidos, el firmar un acuerdo de libre comercio para Norteamérica, el cual ha traído resultados más que exitosos en términos de comercio, inversión y generación de empleo.

En el caso de Chile, la expansión exportadora global inducida por el TLC, asumiendo la plena desgravación, asciende a US\$504 millones, lo que con respecto al comercio exportador actual de dicho país representa un aumento de 15,9%, lo que equivale a 0,7% de su actual PIB. En cuanto a las importaciones, Chile importó de Estados Unidos US\$3,083 millones en el año 2001, que representan 20% del total de sus importaciones. Pues bien, el impacto estimado sobre esas importaciones estadounidenses derivadas del TLC es de US\$348 millones, lo que significa un crecimiento de 11%, siendo 2,7% el incremento respecto de las importaciones totales.

Todo esto en términos reales implica beneficios concretos y tangibles para el consumidor chileno representados, entre otros, en: rebajas arancelarias que se constituyen en una reducción neta de impuestos,

aumentando su capacidad adquisitiva y un incremento de la oportunidad y variedad de los bienes de consumo disponibles; así como un mayor crecimiento, lo cual produce mayores oportunidades de empleo.

Pero quizá el efecto más positivo de este TLC, del cual disfrutaremos todos los latinoamericanos, es, en mi opinión, que va a impedir que discursos contrarios a esta integración hemisférica que se intentan desarrollar a partir de una idea o proyecto liderado por el presidente Chávez, que parecieran intentar anteponer y hacer excluyente la integración suramericana con la que está planteada en el ALCA, cuando estos procesos, en época de regionalismo abierto, son perfectamente com-

de procesos de integración regionales como el mencionado.


El libre comercio y el bienestar Como bien nos señala Douglas Irwin en su libro *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, el pensamiento económico en apoyo del libre comercio nació y se desarrolló como reacción a la literatura mercantilista de los siglos XVII y XVIII, que con frecuencia proponía la regulación gubernamental sobre el comercio internacional, a través, primordialmente, de altas barreras arancelarias y barreras no-arancelarias, para alcanzar diversos objetivos. A partir de la publicación de *La Riqueza de las Naciones*, de

1992, creando el mercado “más grande, rico y productivo del mundo” (Bush Sr.). El presidente Mulroney señalaba al cumplirse ese aniversario, respecto a los resultados objetivos del NAFTA y las implicaciones para Canadá, que “la especulación miedosa de aquellos que predecían pérdidas masivas de empleos, reducción de soberanía y una caída a fondo de la política ambiental y social, ha probado ser hueca en su totalidad. Nuestros países son más fuertes, nuestras economías más robustas, nuestros pueblos más prósperos, nuestras estructuras sociales más capaces de recuperarse, nuestros mercados de capital más estables, nuestras funciones en el mundo más vigorosas como resultado del NAFTA”. Las exportaciones de Canadá a sus socios del NAFTA aumentaron en 35% en el período que va desde 1993 hasta 2001, y cuatro de cada cinco empleos nuevos creados en ese país desde 1993 son debidos al comercio.

En el caso de México, quizá el más emblemático para la discusión relativa al ALCA y los temores que puedan existir para países de menor desarrollo de incorporarse a dicho tratado, este país ha triplicado a partir de 1993 su comercio con Estados Unidos y ha duplicado su comercio con Canadá. Actualmente México sobrepasó, nada más y nada menos que a Japón como segundo socio comercial en importancia de Estados Unidos, y el flujo anual de inversión se triplicó en el país azteca como resultado del NAFTA.

De ahí que sea una obligación más que un deseo de esos países y sobre todo de las otras naciones del hemisferio el compartir el éxito del libre comercio, que no sólo tiene implicaciones en términos de prosperidad, creación de empleo, estabilidad y crecimiento, sino, igualmente, implicaciones geopolíticas y de seguridad nacional.

Es por ello por lo que hay que atajar las corrientes revisionistas contrarias a la integración hemisférica por razones eminentemente geopolíticas e ideológicas sin contenido o fundamento económico, que intentan surgir en estos momentos, como la del presidente Chávez en Venezuela, y, de esta manera, permitirle al continente dar el paso en 2005 hacia un mayor progreso y crecimiento compartido. **P**



patibles. Lo cierto es que con la firma del TLC con Chile los Estados Unidos les están indicando a sus posibles socios dentro del ALCA y a aquellos países o dirigentes que se opongan velada o abiertamente a esa ambiciosa integración comercial, que si algún país se quiere quedar afuera, eso no va a detener la referida integración con Suramérica y el Caribe, y que está dispuesto a dar pasos hacia adelante en la búsqueda de ese objetivo, aunque sea usando instrumentos bilaterales como el TLC.

Como recordaremos, una situación similar se presentó cuando en la primera mitad de la década de los noventa, el proceso de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales se encontraba en punto muerto, debido a la imposibilidad de avances en temas tan críticos como el del Acuerdo Agrícola y la reducción de los subsidios a ese sector y el Acuerdo Antidumping. En ese momento, los Estados Unidos junto con Canadá en una primera instancia, y México en un segundo momento, dieron nacimiento al NAFTA y enviaron una señal en el sentido de que si se paralizaba la integración multilateral en el marco de lo que es hoy la Organización Mundial de Comercio, bien se podían realizar avances en materia de liberalización del comercio de bienes y servicios a través

Adam Smith, en 1776, surgió finalmente el caso del libre comercio y fue aceptado por los economistas en general, sin que hasta hoy en día se hayan podido desarrollar posiciones serias que desvirtúen esta realidad, salvo intentos con mayor o menor éxito que tienen que ver con planteamientos críticos accesorios al libre comercio y sus efectos positivos (v. gr.: existencia de asimetrías, subsidios al sector agrícola). Más aún, el *performance* económico de diferentes países operando bajo diferentes esquemas de comercio ha permitido obtener importante evidencia sobre los efectos de aplicar políticas comerciales liberales. Existen diversos estudios, entre ellos el elaborado por el Banco Mundial (1987), que demuestran que los países con políticas más “abiertas” hacia el comercio mundial tenían mayores niveles de desarrollo y de generación de riqueza que aquellos que aplicaban políticas proteccionistas. Igualmente documentadas y en forma, si se quiere, más sencilla, están las distorsiones como consecuencia de las políticas proteccionistas en países en vías de desarrollo (Little, Scitovsky, Scott, 1970).

Un ejemplo de estas realidades es el NAFTA que el 9 de diciembre de 2002 cumplió diez años desde su firma en

Pedro Isern Munne

Vicepresidente del Centro
para la Apertura y el Desarrollo
de América Latina

La apuesta a la consolidación del Mercosur como la política estratégica para seguir por Lula y Kirchner y, por otro lado, la apuesta a la integración económica con los Estados Unidos que intenta Chile, son dos manifestaciones opuestas sobre la comprensión que unos y otro tienen sobre las reformas de los años noventa y las razones de sus éxitos y fracasos. Interpretar desde esta perspectiva el relanzamiento del Mercosur es darle la relevancia política y económica que este potencial nuevo arreglo posee. En este nuevo escenario, los negociadores del bloque intentan acordar mecanismos e instituciones particulares. El análisis puntual de dos de ellos, la moneda común y el parlamento regional, nos servirá para apreciar la profundidad y magnitud de los futuros problemas.

Una moneda común La aspiración de una moneda común necesariamente nos lleva a discutir un proceso anterior de convergencia macroeconómica. La primera pregunta que debemos formular es cuáles son las variables en las que centraremos la negociación. Es decir, ponernos de acuerdo sobre aquello que intentaremos acordar. El punto de referencia que surge inmediatamente es el Tratado de Maastricht, firmado por los países europeos aspirantes a la moneda común, celebrado en 1992 en la ciudad holandesa del mismo nombre. Las discusiones en la Cumbre de Asunción, efectuada a mediados de junio de este año, hacen hincapié en algunos de aquellos parámetros, fundamentalmente el relacionado con el déficit fiscal permitido como porcentaje del PIB, que muestran los peligros que conlleva la institucionalización de variables no representativas de los niveles de productividad de las economías del Mercosur: el déficit fiscal no podría ser superior a 3% del PIB; la relación deuda/PIB no podría ser mayor de 40%; la inflación no podría superar un dígito.



El relanzamiento del Mercosur

Nuevas instituciones como la moneda única y el parlamento regional, pueden ser contraproducentes dada la debilidad de los países líderes del bloque.

Las discusiones académicas sobre la conveniencia y viabilidad de llegar a una moneda común también han hecho hincapié en la comparación con el largo proceso de convergencia macroeconómica que dio lugar al euro y con las condiciones necesarias que un área monetaria óptima (OMA) debe tener para poder comenzar la discusión. Básicamente, las condiciones son inexistencia de *shocks* asimétricos, un alto grado de integración comercial, estabilidad económica, libre movilidad y/o flexibilidad de los precios de los factores productivos (capital y trabajo), diversidad de las estructuras productivas¹. Más allá de que Argentina y Brasil prácticamente no cumplen con ninguno de los requisitos, el punto es que independientemente de que así fuera, el problema principal radica en que ambos países no alcanzan condiciones necesarias previas para aspirar a discutir la viabilidad de la propuesta. Esto es, ambos están lejos de haber logrado condiciones necesarias anteriores sobre acuerdos fiscales básicos en sus respectivos regímenes federales como para poder siquiera comenzar a discutir la posibilidad en el mediano plazo de un área monetaria óptima.

La debilidad institucional de los países que forman el Mercosur es una referencia ineludible para comprender que los procesos de profundización institucional, como es este actual “relanzamiento”, conllevan el riesgo de institucionalizar lo peor de cada país y de cada indicador de referencia a que se aspira. Es decir, institucionalizar un máximo de 3% como déficit aceptable equivale a fijar ese 3% como mínimo. Aspirar a 40% de deuda como porcentaje aceptable en relación con el PIB implica institucionalizar ese 40% como mínimo de referencia en relación con esa variable.

El valor de la moneda refleja la productividad de la economía y, a su vez, depende de la confianza que consumidores e inversionistas poseen en la promesa de la autoridad monetaria de que dicho valor será resguardado, oponiéndose a las presiones de aquellos *lobbies* que prefieren una moneda débil, con el objetivo de ser protegidos por la ineficiencia de sus empresas. La historia inflacionaria (e hiperinflacionaria) de Argentina y Brasil muestra tanto la

Nuevamente, una moneda común “respaldada” por los bancos centrales de Brasil y Argentina estaría institucionalizando lo peor de ambas tradiciones monetarias.

incapacidad de sus gobiernos de alcanzar solvencia fiscal intertemporal, como la exitosa influencia de los *lobbies* proteccionistas que aspiraban (y aspiran) a tener una moneda débil. Nuevamente, una moneda común “respaldada” por los bancos centrales de Brasil y Argentina estaría institucionalizando lo peor de ambas tradiciones monetarias. Las pesimistas expectativas de los consumidores e inversionistas estarán reflejando tanto esa histórica incapacidad de resolver los problemas estructurales de sus respectivas economías (que necesariamente se expresa en la productividad que, a su vez, se expresará en el valor de la moneda), como la actual incapacidad de resolver eso mismo en el presente, es decir, la estructural crisis fiscal que atraviesan ambos países. Tal es la estructuralidad de esta crisis fiscal que Argentina entró en cesación de pagos desde enero de 2002 y sólo en junio de este año comenzó a negociar informalmente con sus acreedores, mientras que Brasil, de no ser por un mega-acuerdo con el FMI, habría entrado en *default* poco tiempo después.

El parlamento regional El ejemplo más notable de “institucionalización de lo peor” que expresa este relanzamiento del Mercosur, es la propuesta de crear un parlamento regional, encargado de legislar las cuestiones relacionadas con la armonización de políticas entre los países miembros. Tanto Brasil como Argentina, los dos países más importantes del bloque, poseen un sistema federal de gobierno en el que los estados provinciales cuentan con una elevada autonomía para la ejecución de gastos. La compleja relación Estado nacional-estados provinciales ha genera-

do profundas crisis fiscales en uno y otro país. Simplificando, el problema principal (que ambas legislaturas “han sido hasta ahora incapaces” de resolver) es que la mayoría de los impuestos son recaudados por el gobierno nacional y gastados por los gobiernos provinciales. Esto ha generado un perverso incentivo para gastar ineficientemente. Lo insostenible del sistema puede ejemplificarse en el *default* que el estado de Minas Gerais hizo contra el gobierno central brasilero en enero de 1999, hecho que desencadenó la devaluación pocos días después y, por otro lado, la proliferación de cuasi monedas o bonos en 14 jurisdicciones provinciales argentinas en la actualidad.

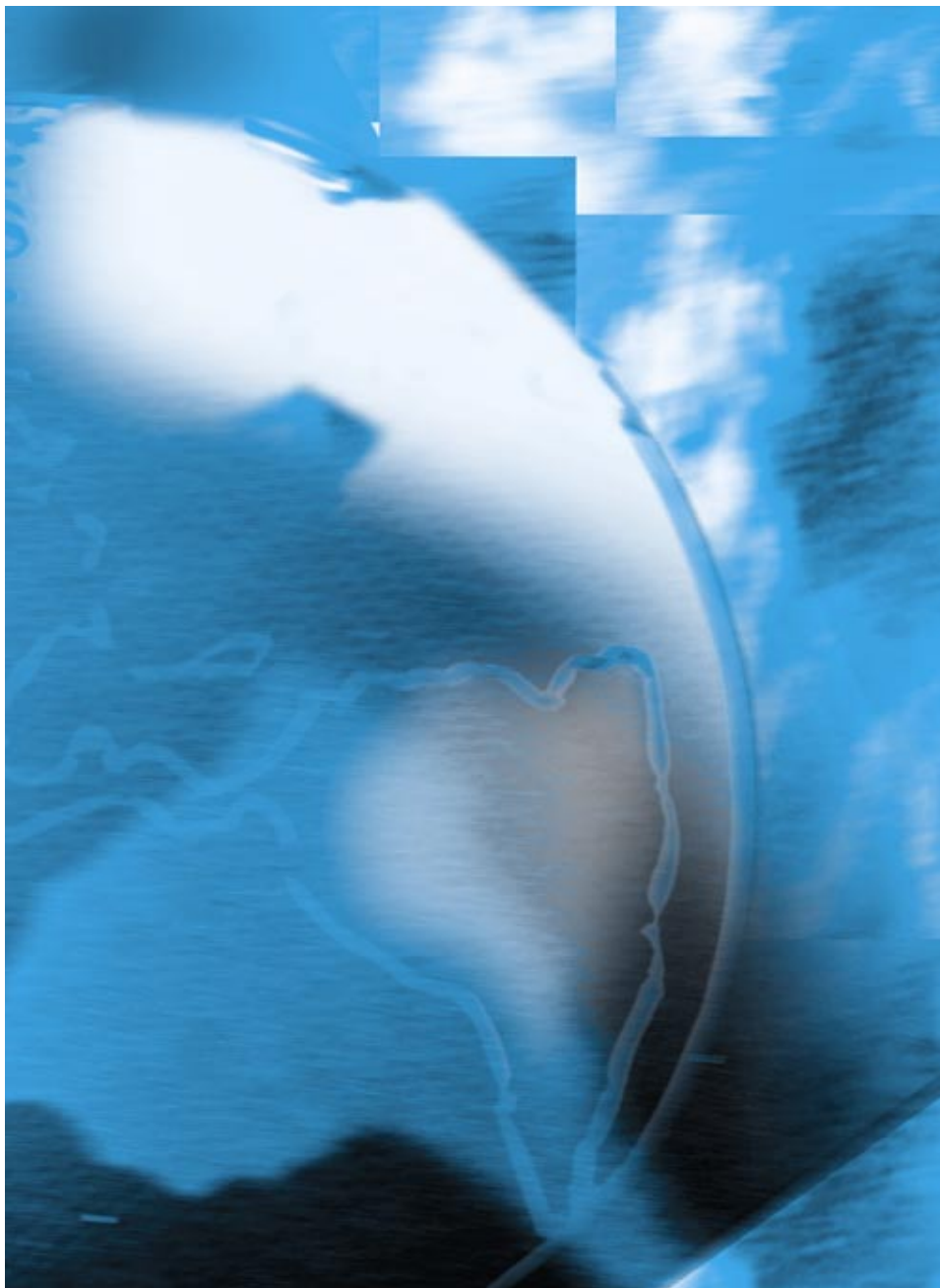
La incapacidad de los dos principales países del bloque para establecer un arreglo institucional doméstico que acuerde metas fiscales razonables con sus respectivos gobiernos provinciales, hace que la introducción de un nuevo nivel jurisdiccional, el regional, acreciente los ya de por sí elevados costos de transacción entre los distintos actores institucionales de las fiscalmente débiles economías del bloque. Ciertamente, los elevados costos de transacción y la debilidad institucional domésticos mencionados están relacionados íntimamente con el enorme grado de corrupción existente en ambos países. El parlamento regional sería un adecuado nuevo arreglo institucional para perfeccionar y profundizar las tradicionales prácticas corruptas que han hecho mercedamente famosas a las clases dirigentes brasileñas y argentinas.

¿Por qué descartamos de antemano que este proceso de institucionalización ejemplificado aquí en el proyecto del parlamento común sea incapaz de legislar normas que mejoren, y por ende equilibren, el ineficiente y clientelista desempeño fiscal de las dos principales economías del bloque? Precisamente, porque el mandato institucional para poder hacer ello deberá venir de esa misma clase política que sistemáticamente impide la transformación de los incentivos fiscales existentes en los respectivos sistemas federales de Brasil y Argentina. La teoría que empezaron a elaborar en 1962 el premio Nobel de Economía James Buchanan y Gordon Tullock en el influyente libro *El Cálculo del*

Consenso, puede ser exitosamente testada en el comportamiento racional de los actores políticos brasileños y argentinos, en un contexto de debilidad institucional tal que aquello que Buchanan y Tullok explican como la mayor eficiencia que muestran los grupos de interés organizados para extraer rentas sobre determinados nichos de mercado y distribuir los costos sobre sectores dispersos (esto es, los desorganizados consumidores, quienes, racionalmente, no tendrán incentivos para organizarse a fin de impedir esa distribución de la renta que ilegítimamente los perjudica), es explicado más simplemente en estos dos países del cono sur como arreglos institucionales locales, provinciales y nacionales que han consolidado un sistema profundamente corrupto y clientelista.

La debilidad institucional de los arreglos federales en Argentina y Brasil posee aquí un indicador revelador de la profundización del problema, que significaría un nuevo nivel de discusión, el de los organismos supranacionales como el parlamento regional, que se le sumaría a los tres ya existentes. Como mencionamos, la compleja estructura fiscal de Brasil y Argentina posee como problema central la existencia de un principal recaudador, el Estado nacional. A su vez, los estados provinciales, que recaudan otra parte de los impuestos, distribuyen parte de lo recibido de la nación a los gobiernos municipales. La idea originaria en ambos países era estructurar un sistema solidario en el que las jurisdicciones más ricas subsidiaran a las más pobres. La realidad resultante ha sido la de acuerdos de cúpula, donde los recursos se distribuyen arbitrariamente o, lo que es lo mismo, a partir del mayor o menor poder de los actores políticos relevantes en los tres niveles, precisamente debido a la debilidad institucional que la complejidad del sistema se ha encargado de profundizar. La ineficiencia del sistema, en ambos países, hace que sea insostenible en el mediano plazo ya que la creciente pobreza de las respectivas economías traducirá ese arreglo distributivo en la absurda situación donde jurisdicciones pobres (pero relativamente ricas) subsidiarán a jurisdicciones muy pobres.

La aparición de un nuevo nivel de discusión legal y distributiva, como sería el



parlamento regional, es este cuadro simplemente surrealista. La incapacidad de los respectivos gobiernos de resolver la permanente crisis fiscal que ha devenido del insostenible arreglo federal de ambas economías, hace inconcebible pensar que la creación de un órgano deliberativo regional ayudará a la búsqueda de soluciones de este problema estructural y no, por el contrario, a su profundización. Como grupo de interés o presión, la clase política posee, en este marco analítico que nos provee el *public choice*, una ventaja desta-

cable sobre los grupos de interés organizados que tienen los distintos sectores de la economía: al ser el grupo de interés “clase política” el mismo que pasa las legislaciones, en los tres niveles de gobierno, los costos de transacción (de *lobby* y negociación) caen radicalmente. Es decir, la clase política como corporación o grupo de interés organizado, de los que la Argentina y Brasil son excelentes ejemplos, ha demostrado en ambos casos una notable y lógica eficiencia en la distribución de recursos y favores fiscales, ya que ha evitado el costo

de transacción que significa el hecho de no tener que negociar consigo misma. Esta eficiencia para capturar rentas y dispersar los costos sobre los contribuyentes de las jurisdicciones relativamente más ricas, se aprecia sobre todo en las negociaciones entre Estado federal y estados provinciales chicos, tanto en Brasil como en Argentina. El fácil control que poseen estos caudillos de sus provincias o feudos, hace que sean capaces de centralizar la negociación con el (relativamente) más disperso poder central y de las provincias grandes, que se da en el marco de negociación que es, en este caso particular, la legislatura nacional. La aparición de un nuevo actor, de las características del parlamento regional, responderá necesariamente a los incentivos institucionales existentes en aquellas jurisdicciones que le darían nacimiento a este organismo.

Pero, como anotamos, el costo (institucional y fiscal) no sería neutro. Por el contrario, elevaría los costos de transacción existentes en economías estructuralmente en crisis debido a la ineficien-

gún la percepción general, es la política de reforma de los años noventa.

En esta lógica, la percepción del problema que tengan los países pequeños del bloque no es trascendente, dado que para lo que aspira a representar este relanzamiento tenga cierta influencia (principalmente en cuanto a la relación bilateral de la región con los Estados Unidos), sólo es importante que los dos actores relevantes sean capaces de incorporar en la agenda de los demás actores relevantes (Estados Unidos, FMI, Banco Mundial, inversionistas institucionales, G7, acreedores privados) ese cambio central en la percepción que poseen Lula, Kirchner y la opinión pública mayoritaria que, al menos por ahora, los apoya ampliamente.

La bibliografía académica y las negociaciones dentro del bloque están plagadas de referencias a las “concesiones”, “amenazas” e “incentivos defensivos” que podrían generarse en la discusión sobre el ALCA de no mediar un adecuado acuerdo llevado a cabo por las respectivas burocracias. La idea del relanzamiento del Mercosur

en ese caso también habría que sumar las respectivas debilidades y no es claro, más bien lo contrario, que estas sean menos que aquellas. El ejemplo de Chile es, nuevamente, elocuente. El tamaño de la economía chilena representa 4% del PIB latinoamericano, mientras que el Mercosur alcanza 39% de la región y, sin embargo, Chile ha negociado un ventajoso acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. No es el tamaño lo que genera fortaleza, sino la implementación de políticas racionales. Es en este sentido que consideramos que el relanzamiento del Mercosur es un camino hacia la institucionalización de lo peor, ya que consolida las debilidades de sus miembros principales, al fortalecer los arreglos federales respectivos que son las causas centrales de las estructurales crisis fiscales intertemporales de ambas economías.

La moneda común y el parlamento regional son ejemplos relevantes y representativos de lo que sería un traumático proceso de integración de determinados arreglos institucionales. Ciertamente,

La aparición de un nuevo nivel de discusión legal y distributiva, como sería el parlamento regional, es un cuadro simplemente surrealista. La incapacidad de los respectivos gobiernos de resolver la permanente crisis fiscal que ha devenido del insostenible arreglo federal de ambas economías, hace inconcebible pensar que la creación de un órgano deliberativo regional ayudará a la búsqueda de soluciones de este problema estructural.

cia fiscal que ha producido el complejo acuerdo federal en los respectivos países. En este sentido, el parlamento regional representa un nuevo nicho o coto de caza para el grupo de interés mejor organizado tanto en Argentina como en Brasil: la clase política.

Consideraciones finales A lo largo del artículo no hemos mencionado el papel que desempeñan los socios menores del bloque, Uruguay y Paraguay. Ello tiene una explicación: la estrategia del relanzamiento del Mercosur como actor clave geopolítico en América Latina responde a los intereses políticos particulares de Lula y Kirchner, en cuanto ambos han asumido el poder inmersos en una crisis económica cuyo principal responsable, se-

responde en parte a la percepción que poseen los mencionados actores relevantes sobre el libre comercio como un juego de suma cero. En esta lógica, negociar acuerdos comerciales (ya sea con el ALCA, la Unión Europea, China u otro país o región) como bloque haría posible una mejor defensa de los intereses de cada uno de los miembros, ya que lo que se busca es evitar la “invasión” de productos extranjeros, principalmente norteamericanos, que tienen el problema de ser mejores y más baratos que los locales, beneficiando sólo a los consumidores, pero no a los empresarios prebendarios y a los funcionarios. La creencia de que la negociación como bloque será más satisfactoria porque sumará las fortalezas de cada uno de sus miembros es simplemente falsa. Es que

será traumático para los contribuyentes de los cuatro países que tendrían ahora no sólo que financiar las corruptas y débiles instituciones políticas nacionales, sino también nuevos arreglos regionales que necesariamente replicarán las ineficiencias y privilegios. Claro que no será traumático para la clase política, los grupos de interés y la nueva clase política (la “regional”) que surgirá del nuevo proceso de institucionalización del bloque. **P**

Notas

¹ Un análisis específico sobre estas condiciones se puede ver en “El Mercosur y las Uniones Monetarias”, Miguel Lliteras y Claudia Legnini. En “análisis”, Reunión Anual, Mendoza, Argentina, 1998. El artículo citado de Levy Yeyati y Sturzenegger también da cuenta de las condiciones de un área monetaria óptima.

TLC con Estados Unidos:

El triunfo y la consolidación

El Tratado de Libre

Comercio es un paso adelante para que Chile avance en su desarrollo económico

Cristián Larroulet

Director Ejecutivo Libertad y Desarrollo

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos forma parte de la estrategia de Estado que ha profundizado la integración de la economía chilena al resto del mundo, siendo un paso importante luego de la ratificación con la Unión Europea. Al mismo tiempo que se tramita la aprobación final en los respectivos Congresos, los negociadores chilenos viajan al Asia, en búsqueda de nuestros próximos socios.

Desde hace algún tiempo se han elaborado diversos estudios con el objetivo de analizar los efectos que el Tratado de Libre Comercio de Chile con Estados Unidos tendrá para la economía y específicamente para determinados sectores de la actividad productiva. Esos análisis muestran que en el largo plazo el tratado debería producir un aumento del crecimiento del producto de 10%, una elevación de las exportaciones de 18% y un incremento del empleo de 11%.

Sin embargo, la verdad es que el principal efecto de este tratado no será inmediato, porque consiste en un importante aumento de la probabilidad de que Chile sea un país desarrollado.

Por ello, más allá de las cifras y de los efectos económicos inmediatos, de-



trás de la firma de este tratado hay un significado mucho más profundo, ya que representa la consagración de la economía de mercado abierta como el modelo económico de Chile.

Ningún país puede acceder al mercado más grande del mundo sin que le apliquen arancel aduanero, salvo que haya mostrado un gran compromiso con el significado profundo del libre comercio. Así lo ha hecho Chile, desde fines de 1974

cuando inició la rebaja del arancel aduanero de 100% en promedio a sólo 10% parejo en 1979. Luego se elevó moderadamente y a partir de 1985 reinició su rebaja, la que continuó en 1991 llevándolo a 11% y por último, en 1998, emprendió la nueva rebaja para alcanzar 6% parejo el siguiente año. Simultáneamente con ello, a partir de la década pasada se comenzaron los procesos para firmar acuerdos bilaterales de libre comercio, primero con países de

ción del libre mercado



América Latina, después con Canadá y en el presente año con la Unión Europea y Corea. Esta trayectoria culmina ahora con el TLC con Estados Unidos.

Este hecho refleja, además, los importantes esfuerzos que ha realizado el país en materia de libertad económica, los que lo han llevado a ocupar el lugar 16 entre 156 países en el índice elaborado por la Heritage Foundation. Esto ha sido el fruto de un proceso de profundas reformas

que comenzó a mediados de la década de 1970, con miras a la consolidación de una sociedad libre, es decir, aquella en que la asignación de recursos y la distribución del ingreso se realiza por medio de mecanismos de mercado, esto es, a través de las transacciones que voluntariamente realizan las personas, lo que se opone a las decisiones centralizadas o políticas que adopta el Estado.

En particular el tratado refuerza la

gran ventaja de Chile sobre otros países de América Latina: la capacidad de construir instituciones que le proporcionen estabilidad, confianza y progreso al país. Sólo como ejemplo de lo señalado cabe recordar que en un comunicado oficial del gobierno norteamericano se mencionó con admiración nuestra reforma institucional del sistema de pensiones que ha permitido mayor bienestar social a los trabajadores chilenos.

Dado que han pasado cerca de once años desde que se iniciaron las negociaciones sobre el tratado, se han realizado algunos estudios que tratan de estimar su impacto económico.

En este sentido existen diferencias con la evaluación estadounidense, ya que para ellos el impacto económico resulta insignificante, debido a lo “pequeña” que es la economía chilena en comparación con la de Estados Unidos, a lo cual se suma que en general las barreras chilenas no son muy elevadas.

Un desafío y una oportunidad Para Chile, en cambio, y aunque las barreras americanas tampoco son tan elevadas en general, se generan oportunidades de nuevos negocios que provocarán cambios sustanciales en la producción chilena, al mismo tiempo que obliga a una mayor eficiencia en el uso de los recursos a causa de la mayor competitividad exigida.

De esta manera, el TLC con Estados Unidos implica para Chile consolidar y ampliar el acceso de los productos a la economía más grande, la más estable y la que lidera la nueva economía, obteniendo con ello beneficios económicos concretos que elevarán el bienestar de los chilenos.

Sin embargo, hay que reiterar que el acuerdo con la economía más grande

y competitiva del mundo es un desafío y una oportunidad. EE.UU. lidera la tercera revolución industrial que hoy vivimos. El tratado puede significar también costos mayores si no adoptamos rápidamente las políticas que aumentan la flexibilidad de mercados como el laboral; si no desregulamos y profundizamos mercados como el de capitales; si no modernizamos y hacemos más eficiente al sector público; si continuamos postergando las reformas en su gestión, que el sistema educacional y la salud pública requieren; si no perfeccionamos la regulación en sectores clave para la inversión y el crecimiento, y si

de varias industrias, lo que trae una mayor atracción de inversiones, que origina un aumento DE la capacidad productiva de la economía chilena.

La magnitud de este impacto ha sido evaluada en distintos estudios los cuales presentan rangos de aumento anual que fluctúan entre 0,2% y 0,5% por año durante el período en el cual se produce la convergencia total al libre comercio, esto es, prácticamente luego de diez años. Al término de dicho período, la economía chilena será entre 2 y 5 puntos más grande de lo que sería sin tratado. Ahora bien, si suponemos que la tasa de crecimiento potencial actual

obra calificada, es decir, con capacidad para participar en la elaboración de productos de mayor valor agregado y calidad. En cambio la agricultura tradicional seguirá reduciendo la cantidad de mano de obra ocupada, tal como ha venido ocurriendo desde la implementación del acuerdo con Mercosur.

Una vez realizada la suma y resta respectiva, la creación de nuevos empleos netos se producirá paulatinamente a lo largo del tiempo y el tratado con EE.UU. permitirá crear cerca de 100.000 nuevos empleos a medida que se vayan aprovechando las oportunidades que se abren con el acuerdo.

El incremento de las exportaciones constituye el efecto más visible de todo acuerdo de libre comercio y así se considera que el total enviado a Estados Unidos podría crecer en torno de 18%.



no damos un nuevo impulso a la creatividad y el emprendimiento reduciendo impuestos.

Pero eso no es todo, este acuerdo también nos plantea un desafío político. Nuestro socio es el principal actor político de la escena internacional. Ello también nos plantea desafíos en el plano de la defensa y la política internacional e interna.

Los siete impactos del TLC en la economía chilena

Este tratado es beneficioso para Chile al menos por siete razones.

En primer lugar, el acuerdo genera mayor **crecimiento económico** en nuestro país ya que las nuevas oportunidades de negocios elevan las tasas de rentabilidad

de 4,1%, sin TLC con Estados Unidos, y la proyectamos por los siguientes diez años, llegaríamos a un PIB de US\$106.000 millones en 2014. Al agregar el crecimiento que impulsa el tratado, llegaríamos en ese año a un PIB total de US\$111.000 millones. Es decir, la ganancia en producción chilena gracias al tratado es equivalente a una cifra en torno de US\$5.000 millones, lo cual es cercano al total recaudado actualmente por el impuesto al valor agregado.

En segundo lugar, más **empleos**. En esta materia se producirá una cierta redistribución de ocupados desde algunos sectores a otros, siendo los sectores de agroindustria, manufactura y otros de mayor valor agregado los grandes creadores de nuevos empleos que absorberán mano de

En tercer lugar, menos **pobreza**. Diversos estudios han analizado la relación entre crecimiento económico y la reducción de la pobreza y en general los resultados apuntan a que en la medida en que se logra un mayor crecimiento económico, los más pobres siempre se ven beneficiados. De esta manera, es posible proyectar la evolución de la pobreza a 2014 en los dos escenarios alternativos. Así, en el escenario en el que no hay acuerdo de libre comercio, la cantidad de pobres en el año 2014 ascendería a cerca de 1,8 millones de personas. En el segundo escenario, en el cual se implementa el acuerdo, la cantidad de pobres sería de 1,7 millones, es decir, el acuerdo permitiría sacar de la pobreza a cerca de 100.000

chilenos una vez que se encuentre totalmente implementado.

El incremento de las **exportaciones** constituye el efecto más visible de todo acuerdo de libre comercio y así se considera que el total enviado a Estados Unidos podría crecer en torno de 18%. En este sentido, DIRECON ha estimado que las exportaciones podrían aumentar alrededor de US\$700 millones en un plazo de cinco a siete años. Sin embargo, también se puede esperar un incremento de las exportaciones al resto del mundo ya que al haber una mayor competitividad de nuestra producción, podemos entrar igualmente en otros mercados a precios más bajos y con ello agregar beneficios a nuestra economía.

En quinto lugar, más **ingresos tributarios**. El efecto inicial del tratado sobre las finanzas públicas chilenas es la pérdida de ingresos tributarios debido a que las importaciones desde Estados Unidos dejan de pagar 6% de arancel vigente. Por otra parte, el mayor crecimiento económico que provoca el acuerdo de libre comercio comienza paulatinamente a cerrar la brecha original, de manera tal que a partir del año 2007 el resultado se torna positivo y el fisco de Chile comienza a recaudar más dinero con el acuerdo que sin él, cubriendo totalmente la pérdida original y generando una ganancia neta para el Estado.

El tratado también será beneficioso para la **inversión** ya que induce un aumento del *stock* de capital deseado por dos razones: I) el aumento de las tasas de rentabilidad del capital, y II) la baja de la tasa de interés de equilibrio debido a la caída del riesgo país. En el evento que la reducción del riesgo país fuese de 50 puntos base aproximadamente, Coeymans y Larraín estiman que se produciría un incremento en el *stock* de capital de 15,96%.

Aunque este incremento se va produciendo paulatinamente, se podría cuantificar el efecto total bajo el supuesto de que el *stock* de capital actual debería ser cercano a dos veces el PIB, lo cual equivale a cerca de US\$130.000 millones, por lo cual el incremento proyectado sería equivalente a una inversión neta adicional por efecto del tratado de US\$21.000 millones. El monto señalado equivale a cerca de seis proyec-

El tratado refuerza la gran ventaja de Chile sobre otros países de América Latina: la capacidad de construir instituciones que le proporcionen estabilidad, confianza y progreso al país.



tos como Minera Escondida, que hasta la fecha alcanza un total de inversión materializada de US\$3.400 millones.

El último beneficio será que el **consumo** de las familias tiene una expansión significativa tanto por los efectos directos e indirectos del acuerdo. En este sentido se produce, en primer lugar, un “efecto precios” donde se recoge la ganancia de los consumidores que pueden adquirir bienes importados desde Estados Unidos a un menor valor, así como de la baja del precio de bienes producidos en Chile que compiten con los productos americanos. El segundo efecto es denominado “efecto ingreso” el cual recoge el aumento de riqueza que obtienen los chilenos al crecer la economía con un vigor adicional.

Al sumar ambos efectos podríamos estimar un incremento total del consumo algo superior al del producto, es decir, entre 3% y 6%, lo cual, basado sobre el gasto realizado el año pasado, sería equivalente a cerca de US\$2.000 millones que los chilenos podrían gastar adicionalmente gracias al tratado con Estados Unidos.

En conclusión, los chilenos se verán beneficiados por este nuevo acuerdo que los acerca al objetivo central de las políticas económicas, que es lograr que Chile sea el primer país latinoamericano en ingresar al grupo de las naciones desarrolladas.

Chile, pacientemente, ha optado por un modelo que se ratifica con el acuerdo con Estados Unidos. Más relevante aún resulta el hecho de que muchas de las autoridades que han impulsado esta apertura, especialmente durante los gobiernos de la Concertación, fueron en el pasado partidarios de la estrategia de desarrollo basada en la “sustitución de importaciones”, es decir, de una economía cerrada. Creo por ello que es más meritorio el esfuerzo realizado por el presidente Lagos para firmar un acuerdo de libre comercio.

Por todo lo anterior, serán las futuras generaciones de chilenos las que cosecharán los beneficios de este acuerdo, los cuales se producirán en las formas más impensadas, y hoy son imposibles de predecir, porque en esencia el acuerdo fortalece las instituciones de la economía de mercado libre, que son las que a su vez estimulan a las personas a emprender. **P**

Los desvaríos de la integración europea



Si bien la Unión Europea es un proceso con notables avances, en el futuro inmediato será necesario revisar temas como la política agropecuaria, que afecta severamente a los países en desarrollo.

Andrés Mejía Vergnaud

Director General Instituto
Desarrollo y Libertad

Dadas las sensibilidades propias de nuestro tiempo, debo advertir, antes de empezar mis comentarios, que no soy eurocentrista. Hecha esta advertencia, puedo decir con libertad que, sin lugar a dudas, el proceso de concepción, conformación y desarrollo de la Unión Europea es casi sublime a los ojos de aquellos que defendemos la prosperidad, el comercio, la paz y la integración. Hace más de una década, la firma del Tratado de Maastricht, digno descendiente del Tratado de Roma, fue justamente recibida con júbilo, y fue vista como una expresión viva de un mundo que había superado el fantasma de la confrontación global (propio de la guerra fría) y se aprestaba ahora a involucrarse en procesos pacíficos de integración y cooperación.

Europa vivió durante casi cincuenta años el infortunio de estar separada por la fuerza. A esa triste noche le habían antecedido muchos otros lamentables episodios, que convivían en un paralelismo

paradójico con algunos de los más grandes momentos de la historia y la cultura universal: el continente que nos legó a Voltaire, nos dio también a Hitler. Pero en el siglo XX, con ya cientos de años a cuestas y toda la experiencia y enseñanza que ellos dejan, los líderes europeos asumieron el reto de la integración.

El balance de esta integración sólo puede ser juzgado como provechoso. De ella se han beneficiado, tal vez en formas que nunca sabremos, la paz y la estabilidad mundial, junto con la economía y la cultura. Ahora bien, como ocurre en todos los procesos de orden político, la integración europea no ha estado exenta de errores y desvaríos. Esto, como decíamos, es normal en cualquier proceso de integración, pero se vuelve preocupante cuando esos desvaríos amenazan con corromper o destruir el espíritu básico y la correcta orientación de dicho proceso. Lamentablemente esto es lo que ocurre hoy día con la Unión Europea.

Los logros de la Unión Europea La apreciación de estas fallas no debe significar, en modo alguno, un desconocimiento del inmenso legado positivo que ha emergido del proyecto de integración europeo. En primer lugar, la Unión Europea y su antecesor (la Comunidad Económica Europea) han contribuido de forma más que significativa al mantenimiento de la paz mundial. Y como ocurre cuando las tragedias no sobrevienen, tal vez nunca podremos apreciar de forma plena el alcance y el valor de esta contribución. En segundo lugar, la Unión Europea ha impulsado a un buen número de países a liberalizar y modernizar sus economías. No todas las naciones han tenido el privilegio de contar con una Margaret Thatcher o un Ludwig Erhard, y por tanto ha sido necesario que una fuerza externa los invite e impulse a abrir sus economías y a aceptar el reto de la globalización. Esa fuerza ha sido la Unión Europea. Esto ha sido cierto especialmente en el caso de países como España, que durante décadas permaneció rezagado del resto del primer mundo, y gracias a la fuerza de la integración europea es hoy un país con una economía vibrante y claramente encaminada hacia el progreso.

Ahora bien, existen en el proceso de

Es correcto exigir que todos los países adopten estándares mínimos de protección laboral y ambiental, pero no se puede exigir a los países pobres que adopten los mismos de la Unión Europea, que congrega a varias de las naciones más ricas del mundo.



integración europea algunas tendencias un tanto perjudiciales y peligrosas, las cuales, si se dejan crecer sin control, podrían dar al traste con estos magníficos logros que hemos citado antes. La primera de ellas tiene que ver con las actitudes de la Unión Europea frente al comercio internacional y los procesos de globalización. La segunda tiene que ver con los aspectos políticos de la integración, en especial el proyecto de una constitución para Europa y el anhelo, un tanto fanático a veces, de que Europa se convierta en un polo de poder global que compita con los Estados Unidos.

La Política Agropecuaria Común, un obstáculo a la integración mundial

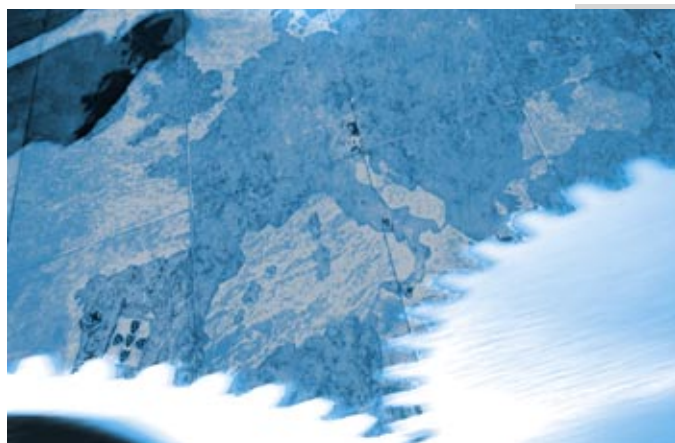
Hace algunos meses, durante una reunión cumbre de países europeos, el primer ministro británico Tony Blair dijo, refiriéndose al gobierno francés, que es hipócrita afirmar que uno está comprometido con soluciones al problema mundial de la pobreza cuando, a la vez, mantiene un apoyo férreo e incondicional hacia unas políticas que sólo están causando más pobreza y hambre. Estos comentarios, que irritaron a Jacques Chirac, bien pueden extender su alcance acusatorio más allá de Francia, haciéndolo caer sobre toda la Unión Europea. La llamada Política Agropecuaria Común (CAP), que para muchos en Europa constituye motivo de orgullo, es causa de hambre y pobreza en los países del tercer mundo. Y pese a que la Unión Europea presume de ser un cuerpo político más humanitario, preocupado por asuntos como los derechos humanos y la pobreza, ha mantenido con firmeza esta política a pesar de que las evidencias muestran sus efectos dañinos. Sólo hace unas semanas, bajo una intensa presión de la comunidad internacional, la Unión Europea accedió a reformar parcialmente la CAP, aunque tal reforma ha sido recibida con un frío escepticismo por la mayoría de los analistas internacionales.

La CAP es un conjunto de medidas de corte proteccionista y paternalista que buscan proteger y estimular la protección agrícola interna. Por la forma en que estas medidas han sido diseñadas y aplicadas, los subsidios han resultado en la producción de grandes cantidades de ali-

mentos y productos agrícolas no demandados en los mercados. Al existir los subsidios, los productores agrícolas no pueden atender como es debido a las señales del mercado y producir de acuerdo con sus demandas, que son las mismas de la gente. Los productores, entonces, terminan ofreciendo a precios subsidiados una buena cantidad de productos que no responden a necesidades y demandas de los consumidores. Esta política ha afectado significativamente a los países pobres de dos

reforma radical. Hace apenas unos meses, muchos analistas daban por muerta la Ronda de Doha, y culpaban a la intransigencia europea de esa muerte. Todavía está por verse qué efectos tendrá sobre esto la tímida reforma anunciada en junio pasado; lo que sí se puede afirmar es que, si las negociaciones comerciales globales fracasan por causa de la intransigencia europea, la Unión será culpable de haber asestado un golpe mortal al sistema global de cooperación comercial, ya que es muy

de armonización forzada en materia laboral y ambiental. Esto significa exigir a todos los socios comerciales de la Unión que adopten los mismos estándares laborales y ambientales si quieren comerciar con Europa. Estos partidos también han estado presionando a las autoridades europeas para que dicha armonización sea incluida como condición para seguir adelante en las negociaciones de Doha. Tras este proyecto hay, sin duda, intenciones buenas, salpicadas eso sí de una peligro-



Al existir los subsidios, los productores agrícolas no pueden atender como es debido a las señales del mercado y producir de acuerdo con sus demandas, que son las mismas de la gente. Los productores, entonces, terminan ofreciendo a precios subsidiados una buena cantidad de productos que no responden a necesidades y demandas de los consumidores.

maneras diferentes: en primer lugar, los productores del tercer mundo deben competir en los mercados mundiales con los productos agrícolas europeos que se venden a precios subsidiados, y que exceden la demanda interna de la propia Unión. En segundo lugar, y debido a que la CAP incorpora también barreras para la entrada de productos, los agricultores del tercer mundo han visto obstaculizado su ingreso a este mercado, que es sin duda uno de los más prometedores del mundo.

Cuando se lanzó la actual ronda de negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (la llamada “Ronda de Doha”), se quiso que esta fuera especialmente orientada hacia la promoción del desarrollo en los países pobres. De inmediato se reconoció que, al menos en el ámbito comercial, el principal obstáculo para lograr esas metas de bienestar social es la CAP. Consecuentemente, un grupo de países en desarrollo ha presionado para que esta política se reforme de manera radical. Ante estos reclamos, la Unión Europea ha actuado con una cierta arrogancia, negándose sistemáticamente a realizar tal

poco probable que la OMC sobreviva a tal eventualidad.

En Europa, en especial en Francia, la CAP es defendida con fuerza por grupos de presión con gran influencia política, como la radical *Confédération Paysanne*. Es también defendida por políticos y líderes que en esto son claramente chauvinistas e indiferentes frente a la pobreza en el mundo; Jacques Delors, que estuvo a la cabeza de la comisión europea, ha afirmado que él no sacrificaría la agricultura europea en “el altar del libre comercio”. Lo que sí sacrifica el proteccionismo europeo son las vidas de miles de campesinos del tercer mundo.

El problema de la armonización

Como si esto no fuera bastante, algunos analistas se han mostrado preocupados recientemente por una tendencia que parece rondar entre las autoridades europeas y que, de establecerse, significaría la muerte económica de muchos países pobres. Los influyentes partidos verdes y socialistas han estado presionando para que la Unión Europea adopte una política

sa ignorancia. Es correcto exigir que todos los países adopten estándares mínimos de protección laboral y ambiental, pero no se puede exigir a los países pobres que adopten los mismos de la Unión Europea, que congrega a varias de las naciones más ricas del mundo. Es más, muchos analistas creen que esos estándares serán dañinos incluso para la propia Unión Europea, y si así es, no cabe ni preguntarse cómo resultarán para países como Chad, Costa de Marfil, Ruanda, etc.

Una constitución para Europa

El proyecto de redactar una constitución para la Unión Europea parece algo natural dentro de la dinámica del proceso de integración política. El borrador que tras meses de deliberación fue presentado en Grecia por Giscard D’Estaing ha dejado, sin embargo, un buen número de preocupaciones. Curiosamente, dicho proyecto recibió en la prensa colombiana una acogida mayor a la que la propia prensa europea le dispensó. El diario británico *Daily Mail*, por ejemplo, la calificó de “esquema para la tiranía”. Entre las principales fallas

que pueden vérselo al proyecto está, en primer lugar, un confuso y agigantado legalismo que hace que el documento sea demasiado vago y abierto a la interpretación. En opinión de algunos escépticos, tal vaguedad conducirá a una cada vez mayor acumulación de poder en las autoridades de la Unión, las cuales tendrían la responsabilidad de interpretar la constitución. Y, al igual que ocurre con la Constitución colombiana, el proyecto europeo está lleno de derechos positivos, los cuales no han sido más que fuente de confusión y abusos allí donde existen porque, para empezar, ni siquiera se sabe con certeza cómo se aplican los derechos positivos. Inglaterra e Irlanda, países cuyas economías han crecido gracias a la liberalización, ya se preguntan si tal catálogo de derechos no pondrá en peligro los logros sociales que han acumulado durante los años de apertura y libertad económica. Hans Werner Sinn, director del Instituto para la Investigación Económica de Munich, expresó sus preocupaciones diciendo que el proyecto pasa por alto las garantías para la libertad económica, y no contiene ni una palabra sobre la protección a la propiedad, la libre empresa y la división del trabajo (citado por Basham y Tupy).

Al parecer, en el espíritu de los redactores de este proyecto ha reinado un lamentable ánimo –que es visible en muchas instancias de la Unión Europea– de diferenciarse de Estados Unidos a cualquier costo. Este propósito parece haberse convertido en una obsesión europea, y por eso las comparaciones entre ambos cuerpos políticos son tan frecuentes en las discusiones de la Unión. El modelo constitucional de Estados Unidos se basa en la fuerza de los derechos negativos (es decir, las garantías a la libertad) y en la idea de que el gobierno debe ser limitado, y sus poderes deben estar restringidos a los que enumera la Constitución. Y debe reconocerse que este modelo, pese al odio un tanto fanático que algunos profesan contra Estados Unidos, ha sido en general exitoso. Ha producido una sociedad próspera, en la que la igualdad de condiciones ha funcionado mejor que en cualquier otro lugar del mundo, incluso en Europa. Bajo este modelo, las violacio-



Las cifras de la Common Agriculture Policy

- El año anterior, la CAP tuvo un costo de €40.000 millones, casi la mitad del presupuesto de la Unión Europea.
- Esto representó, para cada familia europea, un costo de €600 al año.
- En el África sub-sahariana, el ingreso promedio diario de un campesino es inferior a un dólar. Gracias a la CAP, el ingreso diario promedio de cada vaca europea es superior a dos dólares.
- Una de las mayores víctimas de la CAP es Malawi, que es a su vez uno de los países más pobres del mundo. Gracias a la CAP, los productos agrícolas de Malawi no han podido entrar en los mercados europeos, y se han visto desplazados en los mercados globales por productos subsidiados provenientes de Europa. En Malawi, la expectativa de vida es de 38 años, y el ingreso anual per cápita de apenas 170 dólares al año. Esto quiere decir que un ciudadano común de Malawi debe sobrevivir con 0,4 dólares al día.

nes a la igualdad y la libertad han sido resueltas de forma más pacífica y rápida que en cualquier otro lugar. Sin embargo, los constituyentes europeos decidieron alejarse de un modelo así, y las consecuencias podrán verse si el proyecto es aprobado en los Estados miembros.

Unos más iguales que otros Otro lunar, más pequeño y coyuntural, en la integración europea, es la percepción creciente de que en ella no todos los miembros son iguales. La arrogancia de los gobiernos de Alemania y Francia, y en especial el trato displicente que este último ha dispensado a los nuevos miembros, así lo han puesto de presente. El proyecto de constitución ha aumentado esos miedos, pues en los países pequeños y recién integrados existe la sensación, reforzada por las declaraciones de Giscard D'Estaing, de que la constitución llevaría a una primacía mayor de los grandes en detrimento de los nuevos y pequeños.

A recuperar el buen camino Para bien del mundo, la Unión Europea debe corregir estos desvíos de su proceso de integración. Si lo hace, seguirá siendo para el mundo el mejor ejemplo de unión política y económica capaz de promover la paz y la prosperidad. Si no lo hace, corre el riesgo de caer en un pesado letargo, y de que la historia juzgue como ineficaz y fallido un proyecto que se inició con tan grandes sueños y anhelos. **P**

Referencias

Banco Mundial, World Development Indicators Database, www.worldbank.org

Basham, Patrick, y Tupy, Marian, "Europe's new constitution", Cato Institute, Washington D.C., www.cato.org

"Europe snubs the world's poor", en *The New York Times*, junio 23 de 2003.

Hasset, Kevin, y Shapiro, Robert, "Bust a CAP", en Tech Central Station Europe, www.techcentralstation.be

"Let them eat foie gras", en *The Economist*, junio 21 de 2003, p. 44.

Parfait, Daniel, "¿A dónde va la Unión Europea?", en *Perspectiva* No. 2, p. 44.

"The European constitution: tidying up or tyranny?", en *The Economist*, mayo 31 de 2003, p. 51.

"The devil in the details", en *The Economist*, junio 26 de 2003.

Oxley, Alan, "Europe: growth in the balance", en Tech Central Station Europe, www.techcentralstation.be

El impacto del NAFTA en el campo mexicano

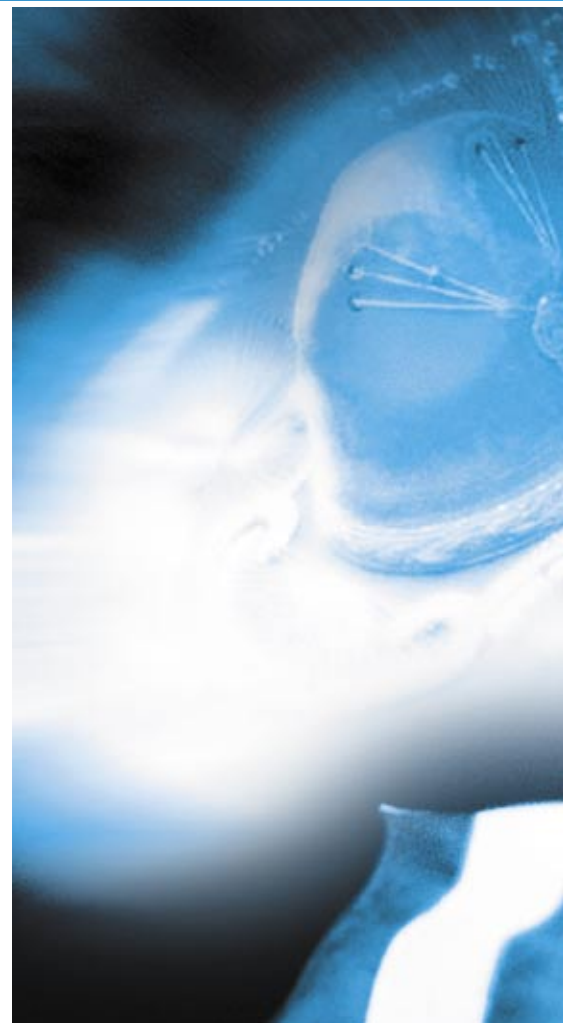
Contrario a la creencia generalizada, el libre comercio ha sido provechoso para la política agrícola mexicana

Roberto Salinas-León y Adolfo Gutiérrez Chávez

Del éxito del TLCAN El éxito para México con el TLCAN es innegable, y sólo aquellos que viven a expensas de los demás se empeñan en predicar lo contrario. Algunos arrogantes académicos no hacen más

que evidenciar su profunda ignorancia cuando tratan de demostrar lo negativo que supuestamente ha sido la apertura comercial. Los resultados de la apertura están a la vista y quien quiera no ser engañado puede consultarlos.

Al iniciarse el Tratado de Libre Comercio diversos grupos se oponían. Afir- maban que empobrecería a México y el

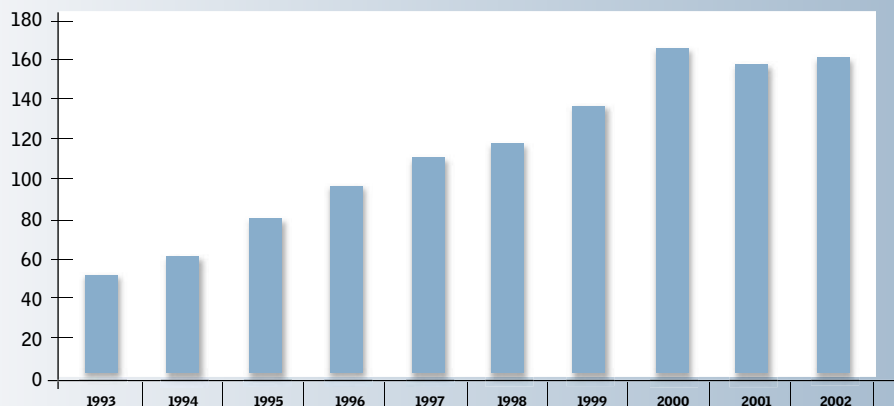


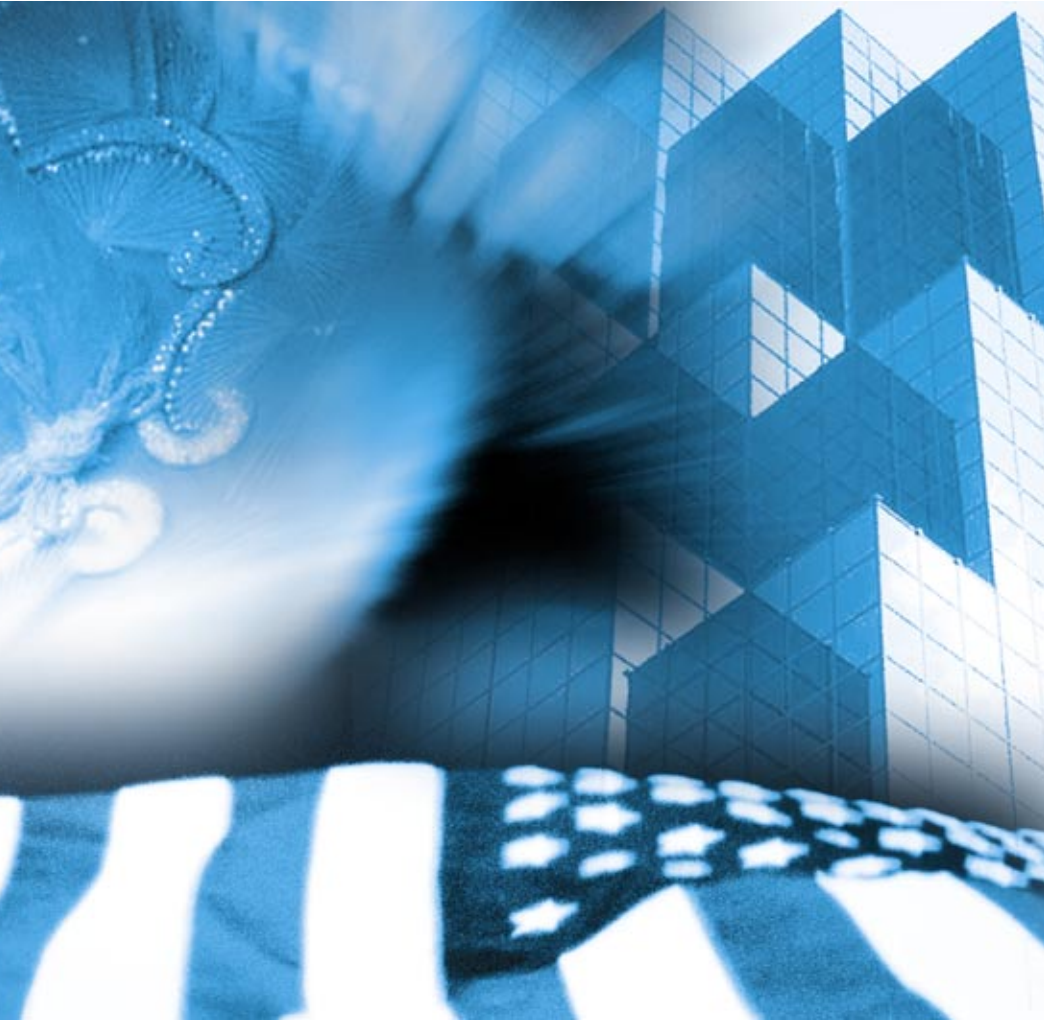
déficit comercial sería mayor. La apertura se traduciría en más importaciones y habría un mayor desempleo en México.

>> En los años del TLC las exportaciones totales mexicanas se han triplicado al pasar de 52.000 millones de dólares en 1993 a 161.000 millones en 2002. Este significa un ritmo de crecimiento de 12% al año, superior incluso al de los tigres asiáticos. De déficit crónicos en balanza comercial con Estados Unidos, a partir del tratado hemos tenido superávit crecientes. Tan sólo el año pasado fue de más de 37.000 millones de dólares.

>> El flujo promedio anual de inversiones que llegó a México de 1994 a 2001 triplicó el promedio registrado en los siete años anteriores al TLCAN. Más de 96.000 millones de dólares en inversión extranjera directa (IED) se acumularon de 1994 a 2001. El TLCAN abrió la puerta a una serie de empresas multinacionales que de otra manera no hubieran

Exportaciones totales de México
Miles de millones de dólares





pensado en instalarse en México.

>> En los tres países se han creado empleos gracias al tratado, pero en relación con el tamaño de su economía el más beneficiado ha sido México. Es difícil calcular cuántos empleos se han generado en nuestro país como consecuencia del TLC, ya que los factores de la economía inciden unos sobre otros de manera dinámica y constante. Sin embargo, los cálculos se acercan a los tres millones. El sector externo de la economía impulsado por el libre comercio no sólo se ha convertido en el mayor generador de empleos en nuestro país, sino que lo ha hecho con sueldos significativamente superiores al promedio nacional. Los últimos nueve años confirman que una de las principales fuentes de empleos para muchos hijos de campesinos, cuya única alternativa antes del tratado era emigrar a los Estados Unidos, es trabajar en empresas que exportan a Estados Unidos. De consolidarse el TLC,

les mandaremos más productos y menos mexicanos.

>> La apertura comercial trajo consigo nuevas obligaciones y un marco jurídico que hacía de México un lugar más predecible y confiable para la inversión extranjera. México abandonó el esquema de país proteccionista y de economía planificada para pasar a un modelo de libre mercado más democrático, lo que garantizaba una mayor responsabilidad en la conducción de sus políticas económicas. El TLCAN empujó a México en esta transición de modelo de desarrollo económico y también en gran medida en la transición política, gracias a la transparencia y la competencia a la que forzó a las instituciones políticas.

>> Gracias a la apertura México pudo salir adelante de la crisis de 1995 relativamente rápido, y nuestro comercio es, a la fecha, lo que mantiene a flote la economía mexicana al representar más de 60% del PIB.

El TLCAN cumplió con creces en materia de comercio e inversión. Lo más importante es que millones de consumidores mexicanos han resultado beneficiados al tener a su alcance una variedad de productos y servicios innovadores más baratos y con una mejor calidad.

Los oponentes del TLC argumentan que los beneficios del libre comercio no se han repartido de manera equilibrada en el país. El norte del país, apuntan, se ha visto favorecido, mientras que el sur de México se ha quedado rezagado. Pero ahí está también una de las claves que nos obligan a mantener y a fortalecer el TLC. El norte se ha integrado con entusiasmo al libre comercio y de ahí surge su relativa prosperidad. El sur, donde el subcomandante Marcos y sus comandantes neozapatistas protagonizaron la rebelión en contra del TLC del 1° de enero de 1994, o donde el pintor Francisco Toledo encabezó una campaña en contra de la apertura de un McDonald's, se ha quedado atrás precisamente por la resistencia de sus políticos a la apertura comercial y económica.

Del caso del agro El atraso de nuestro sector agropecuario es previo a la apertura y al TLC, y su situación sería peor sin ese tratado. Las estadísticas disponibles apuntan a que el TLC cumplió con su papel en el campo.

>> Es falsa la visión de que el TLC ha beneficiado a la industria manufacturera pero ha golpeado a la agricultura. Las exportaciones agroalimentarias –que incluyen tanto los productos del campo como los alimentos procesados con mayor valor agregado– aumentaron en 9,4% anual en los primeros ocho años de operación del TLC. En total las exportaciones agroalimentarias mexicanas se han incrementado 150% en los primeros nueve años de vigencia del tratado (el 78% las absorbe Estados Unidos).

>> La inversión estadounidense en la industria agroalimentaria en México es de 6.000 millones de dólares. La inversión mexicana en Estados Unidos para vender alimentos mexicanos rebasa los 1.000 millones.

>> Los beneficios del libre comercio también se manifiestan por el lado de las importaciones. Las importaciones en este

rubro aumentaron 6,9% al año. Este incremento de las importaciones agropecuarias ha permitido que los precios de los alimentos se mantengan asequibles en el mercado nacional y eso ha favorecido directamente a los consumidores mexicanos.

>> Durante estos diez años y gracias al TLC los consumidores hemos disfrutado de una baja de los precios de productos como: arroz, 37%; frijol, 34%; maíz, 43%; trigo, 26%; algodón, 79%; soya, 53%; bovinos, 36%, y leche, 32% (cifras citadas por Jesús Silva Herzog Flores en el diario Re-

El TLC le dio al campo mexicano los nuevos mercados que le prometió. Y les permitió a los productores mexicanos, por ejemplo a los del aguacate Hass de Michoacán, superar décadas de proteccionismo estadounidense y enviar su producto a Estados Unidos.

De las oscuras intenciones Se ha generado una verdadera orgía verbal sobre qué hacer con la agricultura ahora que llega el segundo tramo de la apertura pactada en las negociaciones del TLCAN.

agrícola, la utilización de recursos fiscales y financieros destinados al sector agropecuario con un objetivo primario de índole política, el abandono educativo, la política de sustitución de importaciones industriales y el subsidio implícito a los habitantes urbanos, fueron todos ellos los elementos que se conjuntaron para mantener a la población rural en la pobreza, produciendo con tecnologías del siglo XVIII. El resultado está a la vista:

>> Las empresas protegidas nunca crecieron y menos aún maduraron de forma



Lo más importante es que millones de consumidores mexicanos han resultado beneficiados al tener a su alcance una variedad de productos y servicios innovadores más baratos y con una mejor calidad.

forma del 8 de febrero de 2003). La apertura comercial ha sido decisiva para este descenso de los precios que ha beneficiado a los consumidores—incluidos aquellos que viven y trabajan en el campo—.

>> Las importaciones adicionales de maíz que estamos realizando, más de cuatro millones de toneladas anuales, se hallan asociadas no al desastre en ese renglón, sino al crecimiento de la industria avícola, en la que el maíz amarillo es un insumo crucial.

>> Gracias al TLC existen tribunales regionales cuyas resoluciones son obligatorias en Estados Unidos. En esas instancias se ventilan los casos de “dumping” y de abusos por parte de las autoridades de Estados Unidos. Bajo el régimen jurídico regional del TLC, por primera vez en la historia de ambos países, autoridades y empresas estadounidenses les han tenido que dar la razón a sus contrapartes mexicanas.

>> Sin el TLC habría menos inversión y, por lo tanto, más desempleo, un dólar más caro, tasas de interés más altas, mayores precios de los alimentos y menos exportaciones a Estados Unidos. Los productos agrícolas baratos entrarían de contrabando.

Ni el TLC ni los subsidios al agro de Estados Unidos, que en su mayoría no van a productos que compitan con los mexicanos, son las principales causas de los problemas agrícolas de México. Quienes piden la revisión del TLC en materia agraria, o ignoran el saldo positivo de ese tratado o quieren utilizarlo como excusa para, a través de organizaciones campesinas que militan en partidos políticos, obtener más recursos para movilizaciones y campañas en las próximas elecciones. Las protestas contra el TLC no tienen bases económicas sino motivos políticos.

De los efectos Todos esos rumores que hablan de un Apocalipsis en el sector agropecuario a consecuencia del Tratado de Libre Comercio, solamente son mentiras con fines electorales. La realidad es que el Apocalipsis del campo mexicano lo vivimos desde hace mucho tiempo atrás y hoy es una triste realidad.

La constitución del ejido y del minifundio como principales formas de tenencia de la tierra, la discriminación en contra de la pequeña propiedad rural, la prohibición constitucional de que empresas mercantiles fuesen propietarias de tierra con uso

tal que no pudieron competir con los productores externos.

>> Pero más importante aún, la política proteccionista representó para los consumidores mexicanos de los bienes que sustituían importaciones un daño significativo ya que tuvieron que enfrentar precios internos mayores que los internacionales, así como verse forzados a adquirir bienes de menor calidad.

>> Adicionalmente, y como resultado directo de los mayores precios internos derivados de la protección, se generó una transferencia de ingreso de los consumidores hacia los productores protegidos, de forma tal que estos últimos obtuvieron rentas extraordinarias.

Todo esto se tradujo en:

>> Una productividad bajísima, resultado de un sistema de tenencia de la tierra que retiene en el ámbito rural una cantidad exorbitante de campesinos. Cerca de 8 millones de mexicanos trabajan en el campo y generan solamente 4% del Producto Interno Bruto. Demasiada gente ocupada en un negocio poco rentable y productivo.

>> Infraestructura obsoleta e inoperante salvo en distritos privilegiados de riego, que son los que atraen el grueso de los

subsidios. ¿Será casualidad?

>> Mercados ineficientes, plagados de imperfecciones, intermediarismo y condiciones monopólicas, que reducen las utilidades de los productores en beneficio de los especuladores.

>> Problemas de crédito, el cual llega tarde, mal o nunca al sector y alrededor del cual se han creado graves problemas de “riesgo moral” al haberse perdonado reiteradamente la cartera de quienes no pagaban.

>> Y claro, más de 40% de los agricul-

de la pobreza de los mexicanos a través de dos vías:

1. Desperdicio: Les quitaremos recursos públicos a otras áreas que sí son más productivas y rentables, y que terminaremos pagando con mayores impuestos hoy o mañana.

2. Pobreza: Encarecimiento obligado de los alimentos que consumimos todos los mexicanos y que afecta en mayor medida a los que menos tienen.

>> Actualmente el subsidio mexicano al campo es mayor que el estadounidense

>> Aumentar los subsidios simplemente aseguraría que no ocurra ningún cambio en el sector, con lo que se eternizaría la miseria de los campesinos a pesar de costar más al erario.

Conclusión El atraso del campo mexicano se origina en una demagógica reforma agraria que sembró inseguridad jurídica y corrupción. Y aunque oficialmente ya terminó en la década pasada, todavía no se generaliza un régimen de propiedad que permita a los campesinos capitalizar sus tierras, asociarse y volverse competitivos.

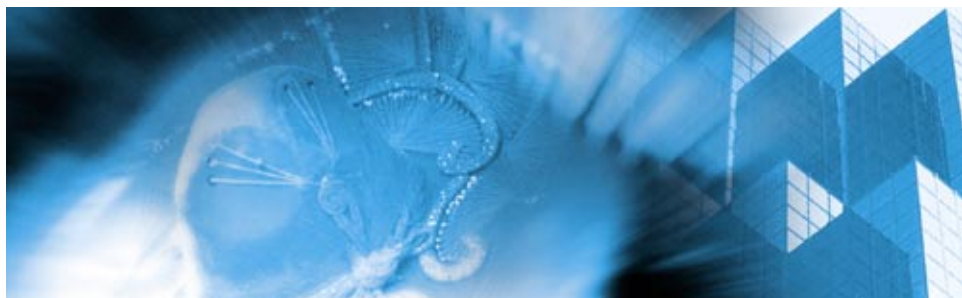
Culpar al TLC de todos nuestros males es el pretexto fácil y menos creativo para evitar reconocer que el desastre del campo mexicano es el resultado de pésimas políticas públicas instrumentadas en los últimos setenta años.

No permitamos que los grupos políticos responsables de mantener a los campesinos en la pobreza logren su objetivo de acabar con el libre comercio. No permitamos que hundan la economía nacional para favorecer sus ambiciones políticas.

Los mercantilistas, que exigen privilegios gubernamentales (apoyos, protecciones, subsidios y concesiones monopólicas), y a quienes encontramos en todos lados (desde exportadores que demandan la devaluación del peso hasta ejidatarios que piden el cierre de las fronteras a la importación de alimentos), pretenden vivir a costa, o de los consumidores, o de los contribuyentes, lo cual los convierte en verdaderos vividores, en el sentido peyorativo del término: por la fuerza obtienen, de unos (consumidores) y de otros (contribuyentes) más recursos de los que, con el libre comercio, obtendrían. Con el libre comercio (es decir, en ausencia de esos apoyos, protecciones, subsidios y concesiones monopólicas que exigen del gobierno) los precios serían menores y los impuestos se usarían de manera más eficaz.

Cierto, el campo no aguanta más, pero mentiras. Ya basta de que unos cuantos, incompetentes o manipuladores con motivos electorales, vivan a expensas de la mayoría. Porque el libre mercado es, en efecto, la defensa de las mayorías; y el bienestar de los consumidores constituye el mayor bien posible al mayor número de personas. **P**

Artículo cedido por el Cato Institute



tores mexicanos viven en pobreza extrema y de los casi 50 millones de pobres que viven en México, 30 millones son habitantes de las zonas rurales.

Ninguno de los elementos anunciados del “blindaje agroalimentario” ni mucho menos la protección de nuestro gobierno mercantilista ataca las causas estructurales que originaron tales efectos.

De los subsidios La receta que hoy plantea el gobierno mexicano con su “blindaje agropecuario”, es la misma que llevó al desplome a este sector a lo largo del siglo pasado: más intervención estatal, mayores subsidios, más proteccionismo, la aplicación de medidas y paliativos a corto plazo sólo para prolongar la desaparición de un sector improductivo.

Así es como el gobierno mexicano pretende competir con Estados Unidos y Canadá: por medio de mayores carretadas de recursos públicos; a través de subsidios y barreras arancelarias que terminaremos pagando los mismos de siempre: consumidores y contribuyentes.

>> Seguir subsidiando al campo y “protegiéndolo” de esa manera solamente significa prolongar el estancamiento

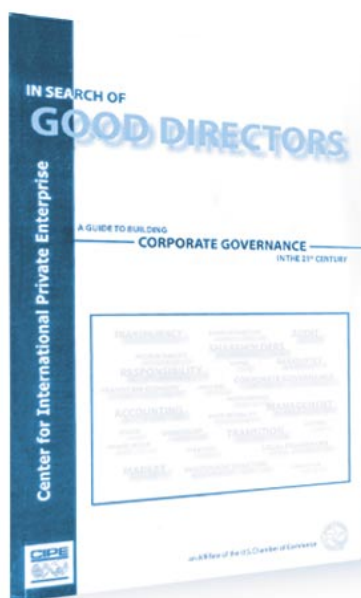
Sin el TLC habría menos inversión y, por lo tanto, más desempleo, un dólar más caro, tasas de interés más altas, mayores precios de los alimentos y menos exportaciones a Estados Unidos. Los productos agrícolas baratos entrarían de contrabando

en términos relativos (9 centavos de cada peso generado por el Producto Interno Bruto agropecuario contra 6 centavos en Estados Unidos). Si los subsidios fueran la solución del problema, desde hace muchos años el campo mexicano sería próspero.

>> La mayor parte de los subsidios agrícolas en Estados Unidos, aunque deben desaparecer, no se dirige a cultivos que compitan con los mexicanos.

In Search of Good Directors: A Guide to Building Corporate Governance in the 21st Century

Center For International Private Enterprise, (CIPE) 2003.



Los artículos de este libro son generosas colaboraciones de numerosas personas y organizaciones, y dan cuenta de los esfuerzos realizados por ellas durante un período de más de 10 años.

La Sección I está destinada a facilitar a los lectores una visión panorámica de las condiciones e instituciones que es necesario poner en su sitio para que la dirección empresarial ("Corporate Governance") pueda dar fruto, a la vez que analiza sus últimas tendencias y reformas.

La Sección II del libro se centra en el papel crucial que ejercen las juntas empresariales al fomentar el mando corporativo en diversos ambientes tanto internos como externos.

La Sección III aporta una gran variedad de herramientas de conducción para directores y gerentes. Principios, códigos, técnicas, tarjetas de puntuación de méritos y clasificaciones internacionales son puestos a su disposición por numerosas organizaciones y personas del mundo entero que activamente están promoviendo un sólido mando corporativo.

La Sección IV aborda uno de los problemas que hoy enfrentan casi todas las economías: cómo instituir una dirección empresarial en firmas

pertenecientes a familias. Los distintos artículos ofrecen orientaciones y técnicas de aquellos miembros y asociaciones del sector privado de todas partes del globo que hoy poseen el valor suficiente para abrir nuevos terrenos en este intrincado entorno.

En los últimos años han comenzado a alzar vuelo iniciativas de la sociedad civil encaminadas a instaurar una conducción corporativa en economías tanto emergentes como en vías de desarrollo y en transición. El CIPE se enorgullece de haber tomado parte en dichos esfuerzos al haber apoyado alrededor de 50 de estos proyectos en 17 países de todas las regiones del mundo a partir de 1992.

La Sección V se inspira en las más recientes de esas iniciativas y plantea nuevos e innovadores enfoques para promover la corporate governance, creados a la medida de las realidades locales y regionales a todo lo largo y ancho del globo.

Las piezas de este volumen van dirigidas a servir a los directores empresariales como herramientas prácticas mientras siguen luchando para satisfacer los más altos estándares de mando corporativo. El libro está dedicado a todos aquellos líderes y organizaciones de economías en desarrollo y de nuevos mercados que prosiguen su batalla por la excelencia.

La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina

J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez, Andrés Allamand Zavala
Banco Interamericano de Desarrollo, 2003

La política importa analiza la incidencia de las diferentes normativas y rasgos institucionales en el funcionamiento de los sistemas democráticos, así como sus perspectivas de consolidación.

A lo largo del libro se explora y evalúa sistemáticamente la experiencia resultante de las reformas democráticas emprendidas durante las últimas dos décadas en los países de América Latina, con el fin

de identificar las corrientes predominantes y extraer algunas enseñanzas, tentativas y condicionales, sobre los tipos de reformas --promisorias o no-- para el fortalecimiento de la democracia. Este libro

estimulará el debate sobre las posibles modalidades de reforma que permitan ampliar la democracia y, de esa manera, seguir promoviendo el bienestar de los ciudadanos de la región. (Tomado del prefacio)

Perspectiva

ES UNA PUBLICACIÓN DE:



INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA

Carrera 11 No. 86-32 Of. 502
Bogota, Colombia.
Tel: (057 1) 218 3858-218 3831
Fax: 218 3621
Email: icp@telesat.com.co
www.icpcolombia.org



Center for International Private Enterprise

CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE

1155 15th Street NW - Suite 700 - Washington,
DC 20005
Tel: (202) 721-9200
Fax: (202) 721-9250
Email: jzemko@cipe.org
www.cipe.org



Fundación Libertad

FUNDACION LIBERTAD

Mitre 170 - 2000 - Rosario - Santa Fe -
Argentina
Tel: 54-341-424-5000
e-mail: fundacion@libertad.org.ar



CENTRO DE DIVULGACION DEL CONOCIMIENTO ECONOMICO

Av. Andrés Bello Blanco (Este 2)
Edif. Cámara de Comercio de Caracas
Nivel Auditorio, Los Caobos.
Caracas, Venezuela.
Telf. Master: +58 (212) 5713357
Email: cedice@cedice.org.ve
www.cedice.org.ve/



Instituto Ecuatoriano de Economía Política

INSTITUTO ECUATORIANO DE ECONOMIA POLITICA

Higuera 106 y Costanera
Guayaquil, Ecuador
email: dampuero@ecua.net.ec
Teléfono: (593)4 2881011, (593)4 2881011
www.his.com/~ieep/



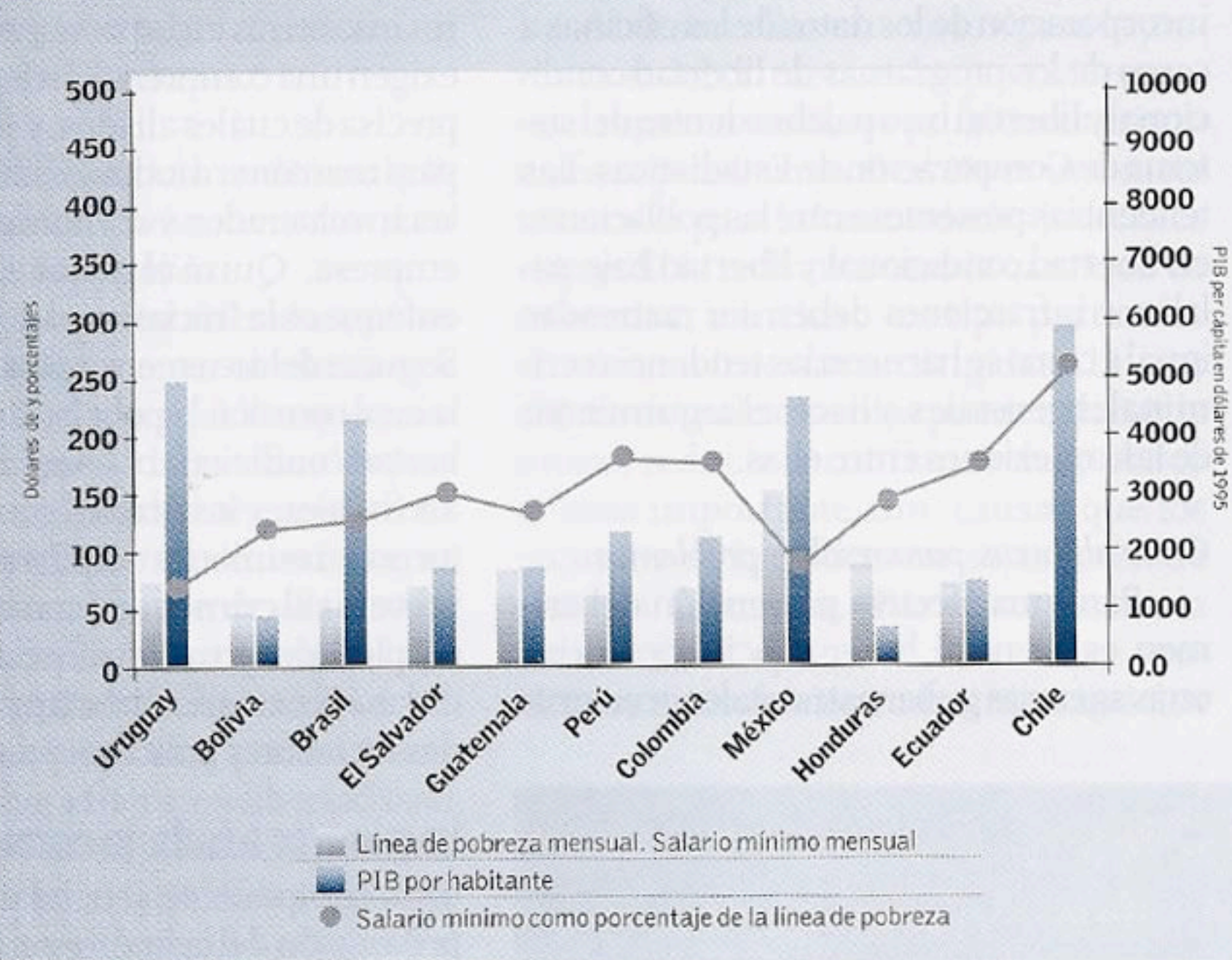
CADAL

Pedro Francisco Berro 715 apt. 702 Montevideo,
Uruguay.
e-mail: centro@cadal.org
www.cadal.org

América Latina y El Caribe (11 países):

Salario Mínimo Mensual

Línea de pobreza y PIB por habitante 2002



Fuente: Panorama Social de América Latina 2002-2003. CEPAL

América Latina y el Caribe: clasificación de los países según calidad del comportamiento del mercado laboral en 2002 A/ (variación respecto de 2001)

Países	Desempleo abierto B/	Informalidad b/	Salario real industrial B/	Salario mínimo	Productividad B/
ALTA					
Chile	o	o	+	+	+
Costa Rica	-	-	+	+	+
MEDIANA					
Brasil	+	-	-	+	+
Colombia	-	+	+	+	o
México	+	+	+	+	o
Perú	+	+	+	+	+
BAJA					
Argentina	+	-	-	-	-
Bolivia	+	+	n.d.	-	+
Ecuador	-	+	+	-	-
El Salvador	-	+	n.d.	-	n.d.
Honduras	+	+	n.d.	+	n.d.
Panamá	+	+	+	-	+
Paraguay	+	+	-	+	-
Uruguay	+	-	-	-	-
Venezuela	+	-	+	-	-
SIN INFORMACIÓN SUFICIENTE C/					
Barbados	+	n.d.	n.d.	n.d.	+
Jamaica	-	n.d.	n.d.	n.d.	+
Nicaragua	+	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
R. Dominicana	+	n.d.	n.d.	+	n.d.
Trinidad y Tobago	-	n.d.	n.d.	n.d.	+

A/ variación del período enero-septiembre de 2002 respecto de igual período de 2001. B/ variación del indicador utilizando los dos últimos períodos con disponibilidad de información. C/ Sin información suficiente hasta el cierre del informe. La simbología se refiere a variaciones en las características indicadas. Los signos indican: + Aumento. - Disminución. o Constante. Los colores reflejan el carácter de los cambios ■ Positivo ■ Negativo □ Neutro n.d. Información no disponible

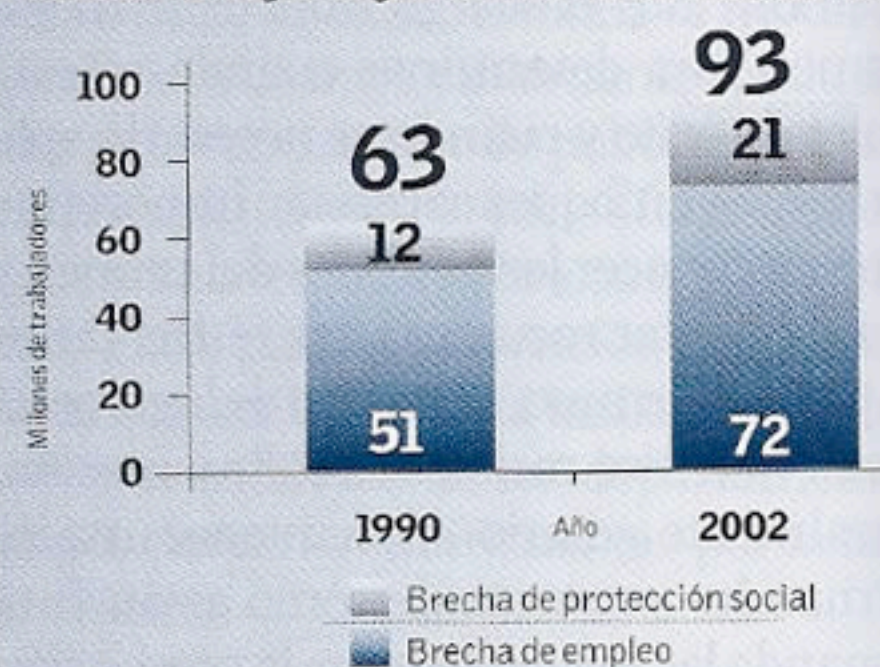
Fuente: Panorama Laboral 2002.01T

América Latina y el Caribe:

Magnitud y costo del déficit de trabajo decente, 1990-2002

(en millones de trabajadores y en porcentaje)

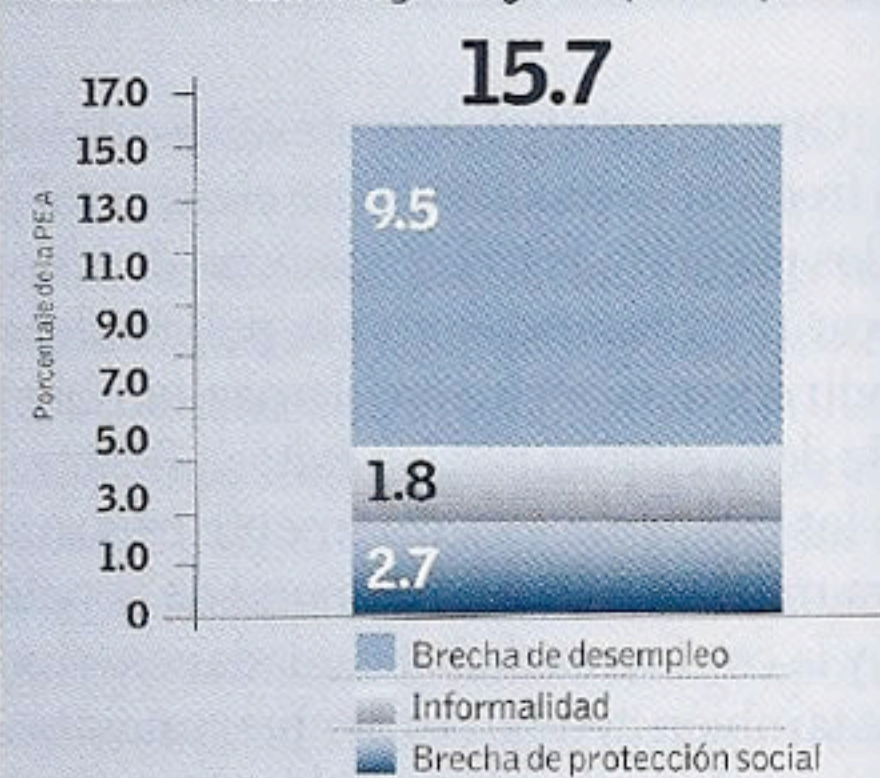
Déficit total según origen (en millones de trabajadores)



Déficit total según origen (en porcentaje de la PEA)



Aumento del déficit según origen (en porcentaje de la PEA)



Costo del aumento del déficit según origen (en porcentaje del PIB)



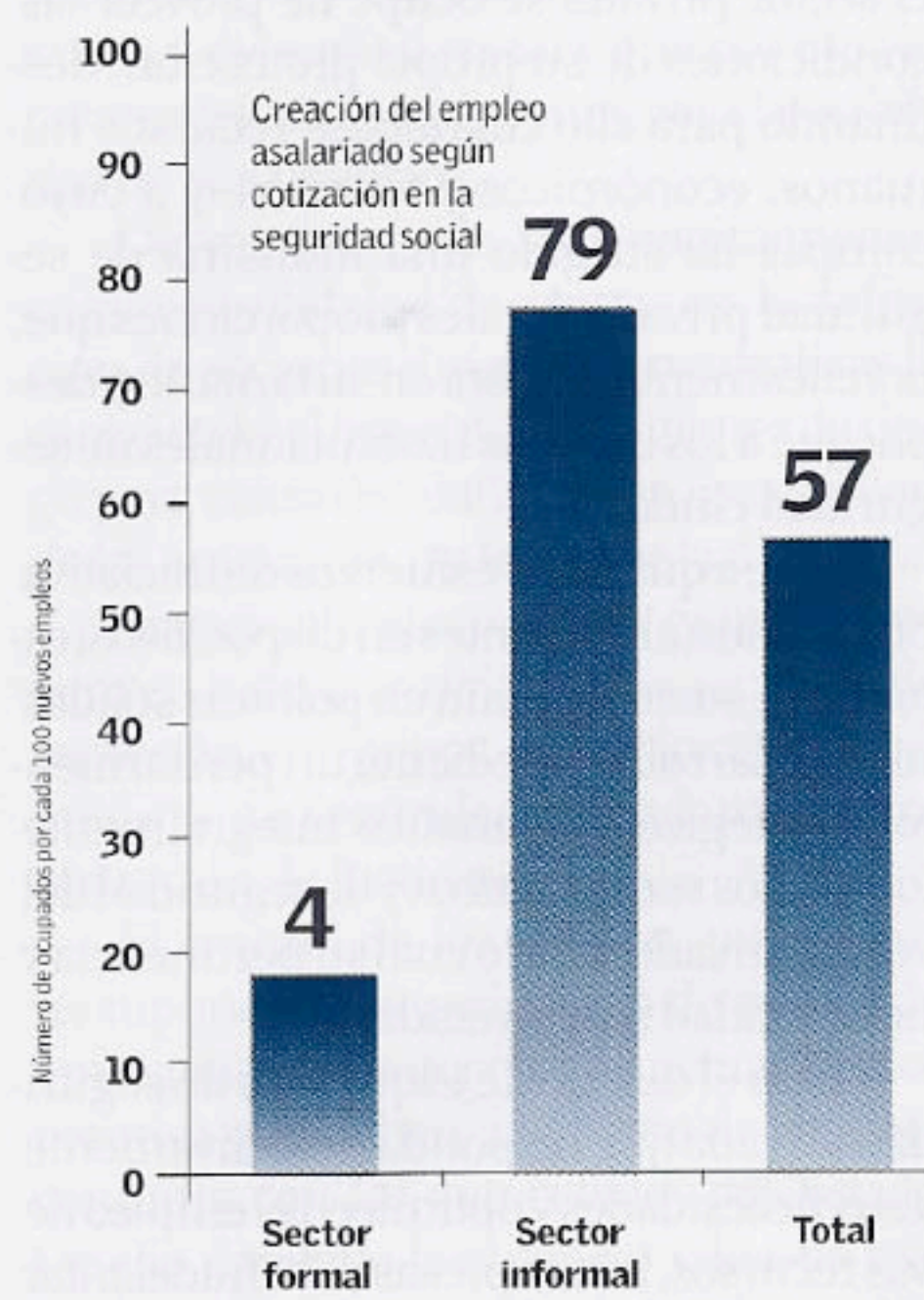
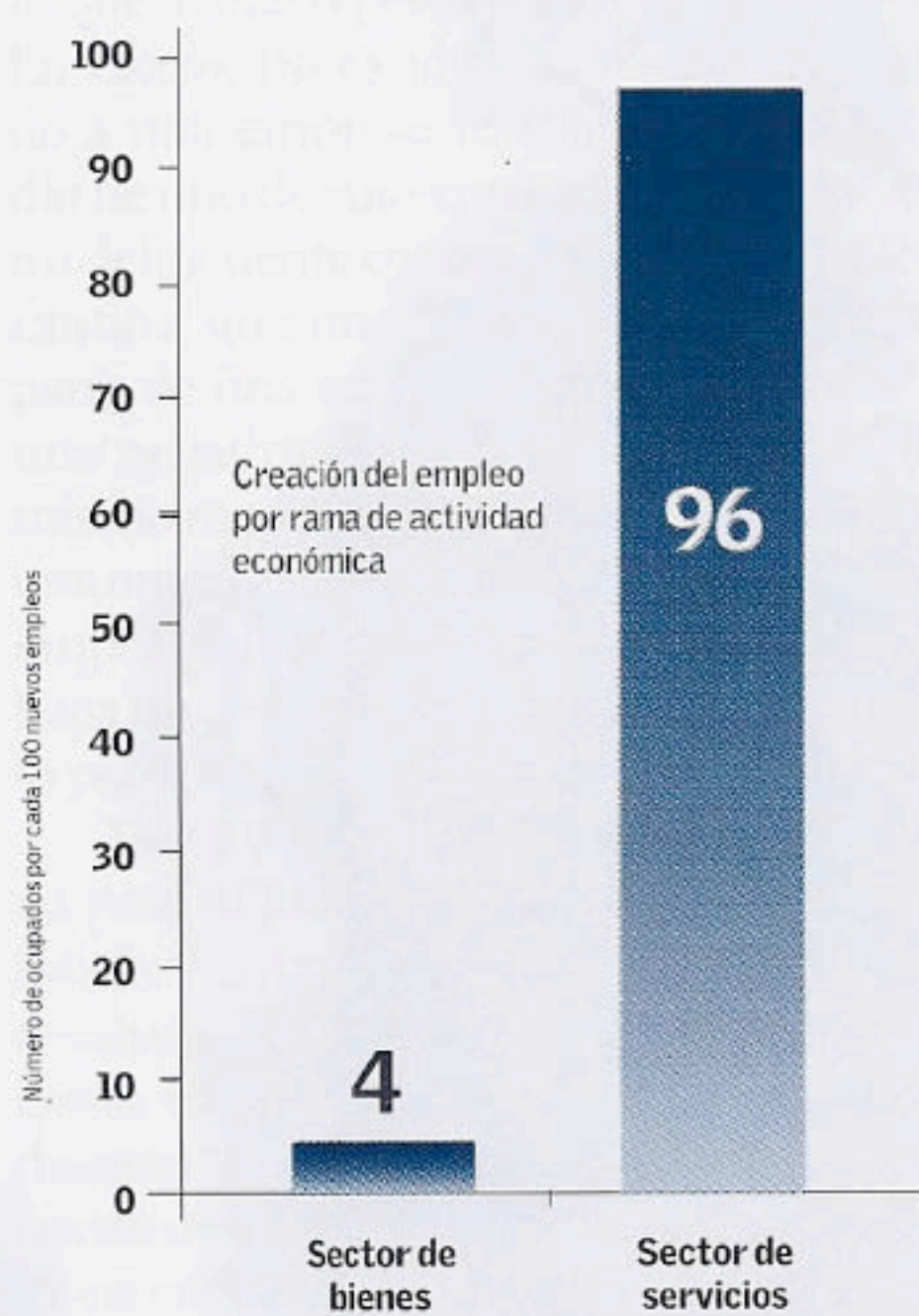
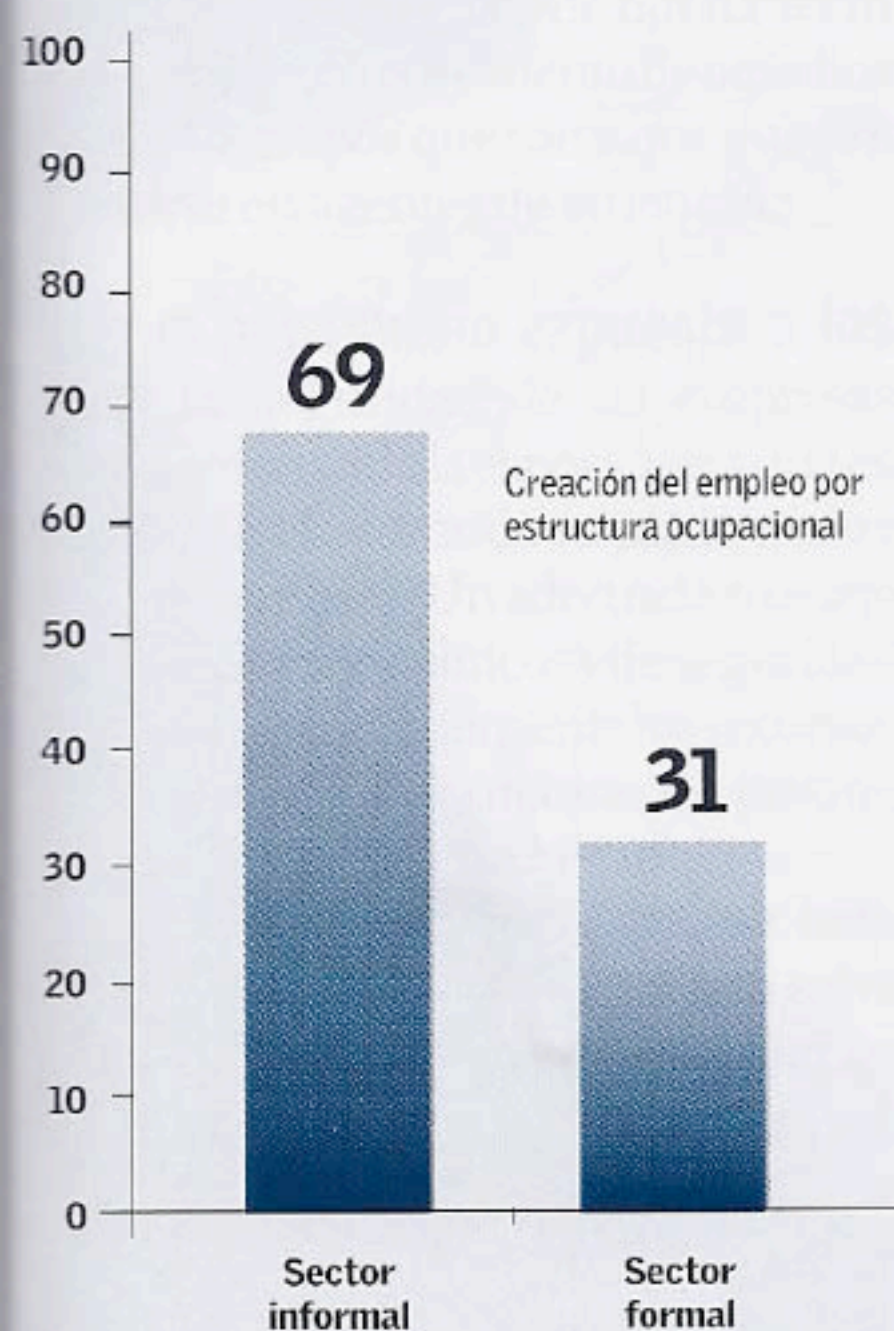
Fuente: Panorama Laboral 2002.01T

América Latina (14 países): clasificación de las políticas de mercado de trabajo, 2002

Países	Políticas Pasivas		Creación de empleos			Políticas Activas		Capacitación para el mercado de trabajo dirigido a:			
	Empleos transitorios	Seguros de desempleo A/	Subsidios al empleo regular en el sector privado	Creación directa de empleos en el sector público	Asistencia, subsidios y créditos a pymes	Calificación profesional y reubicación de trabajadores	Intermediación para la búsqueda de trabajo	Desempleados y población en riesgo	Mujeres	Adultos activos	Jóvenes
Bolivia				X							
Brasil		X			X	X	X	X			
Colombia	X				X	X	X		X		X
Chile	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cuba				X		X			X	X	X
El Salvador					X	X	X			X	X
Guatemala	X		X		X		X		X		
Honduras	X				X		X			X	X
México	X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Panamá					X		X	X	X	X	X
Perú	X				X		X	X	X	X	X
República Dominicana							X		X		
Uruguay		X			X		X			X	X
Venezuela		X		X					X		X

Fuente: Panorama Social de América Latina 2002-2003. CEPAL

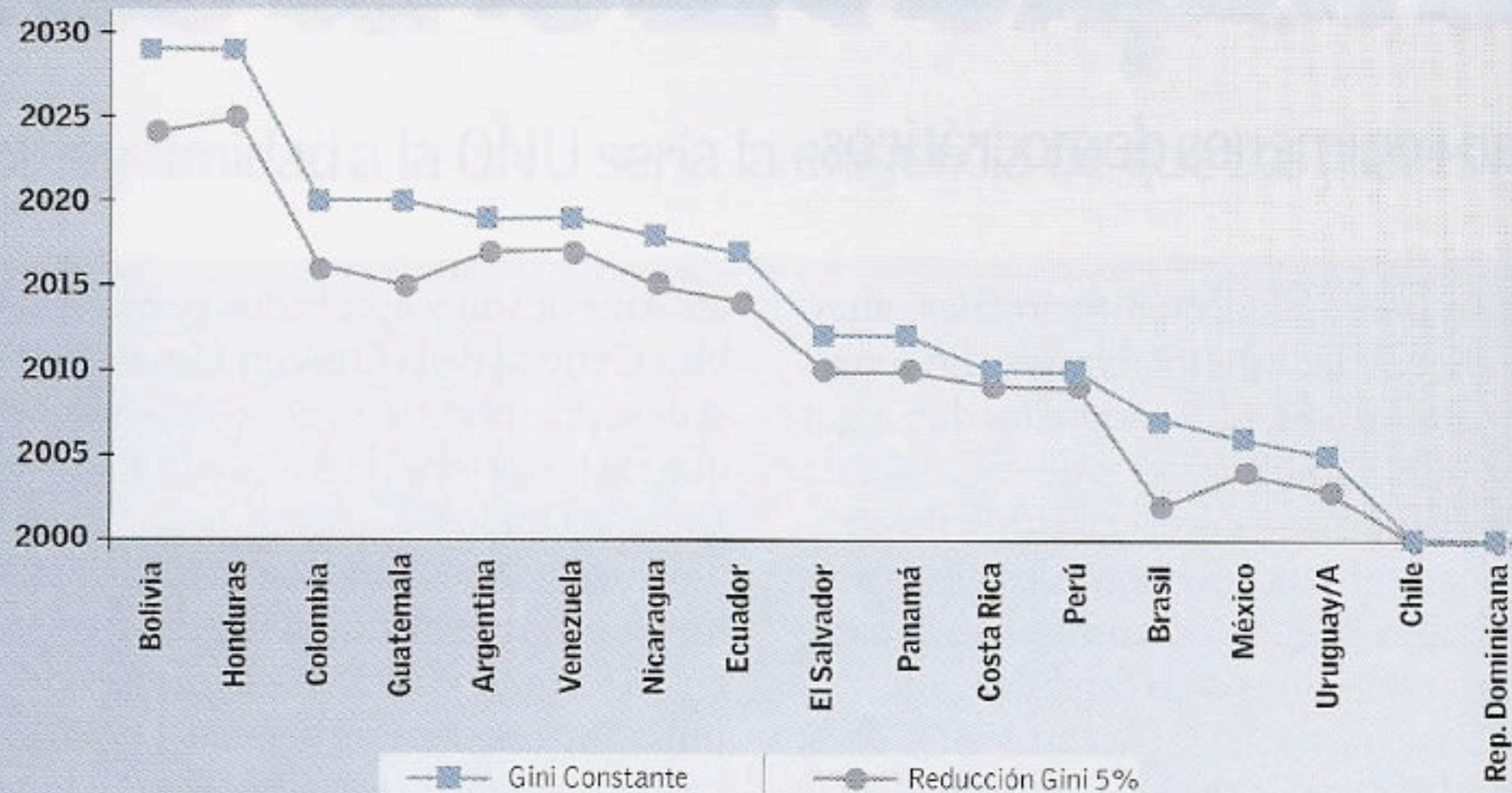
Indicadores de la evolución de la estructura del empleo y la protección social 1990-2001 (en número de ocupados por cada 100 nuevos empleos)



Fuente: Panorama Laboral 2002. OIT

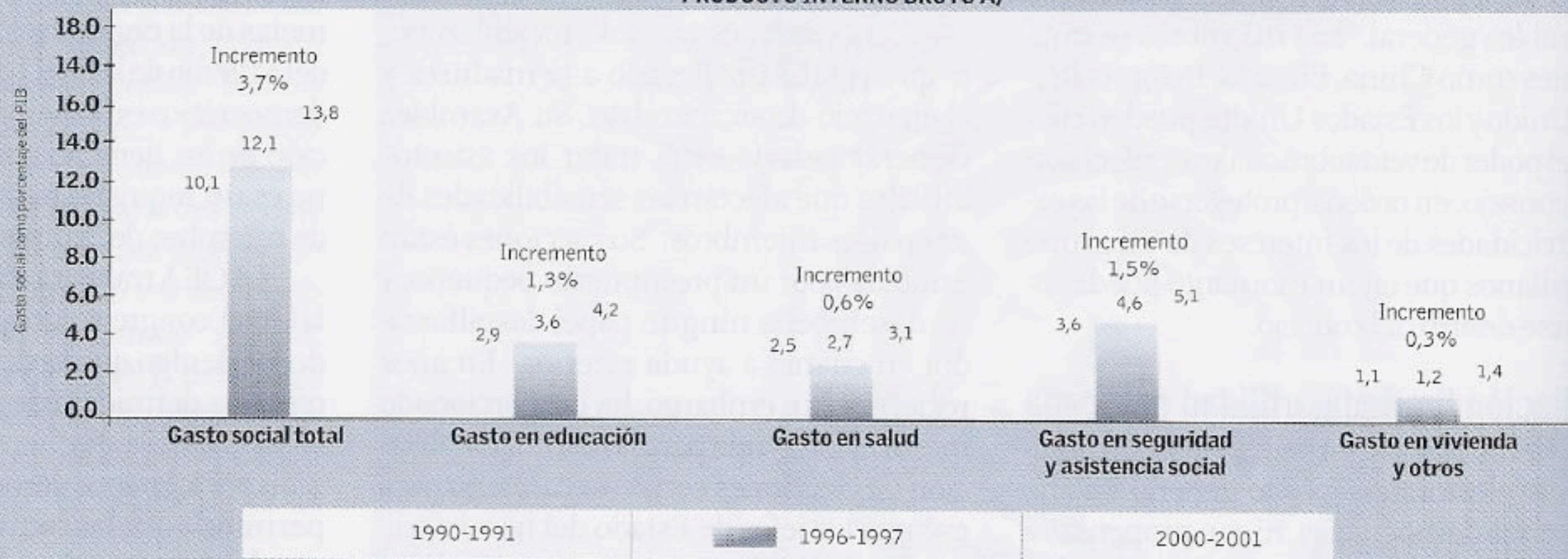
Año en que se alcanzaría la meta sobre pobreza extrema, con mejoramiento distributivo y sin él

(Proyección basada en un crecimiento económico igual al promedio de los cinco mejores años del período 1990-2002)



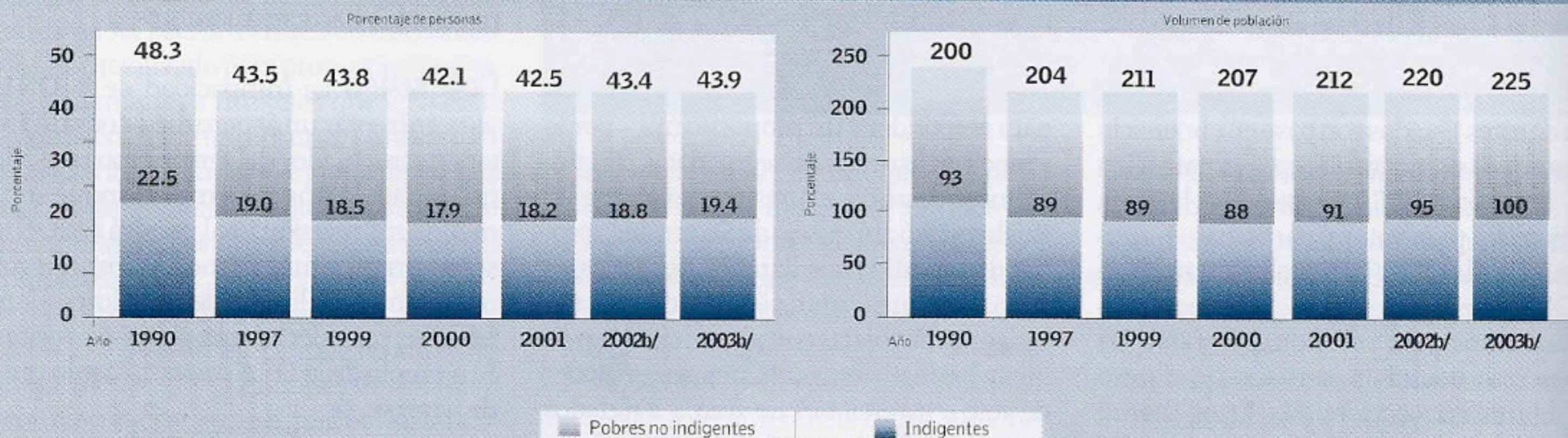
Evolución social por sectores como fracción del Producto Interno Bruto

PRODUCTO INTERNO BRUTO A/

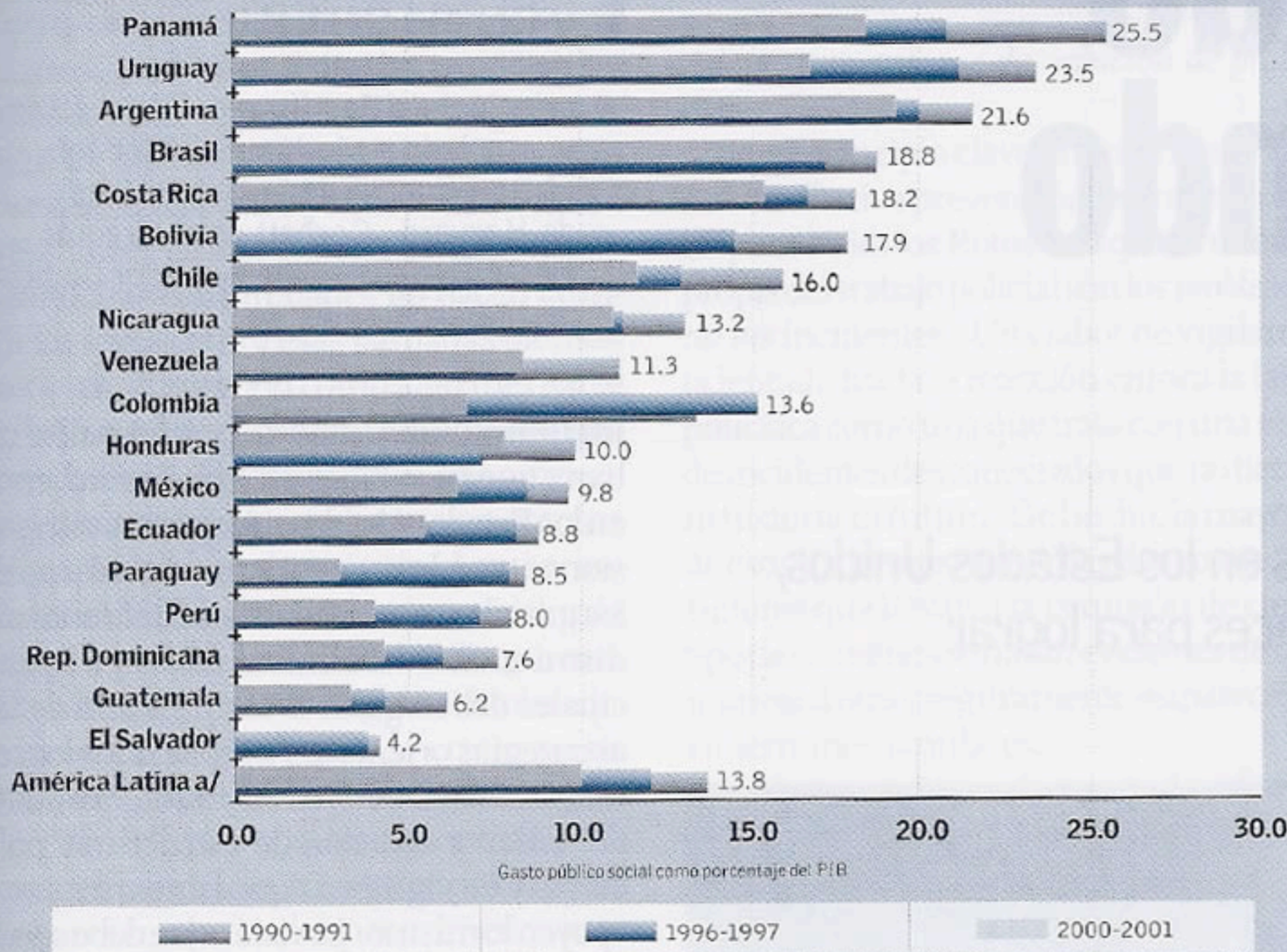


América Latina:

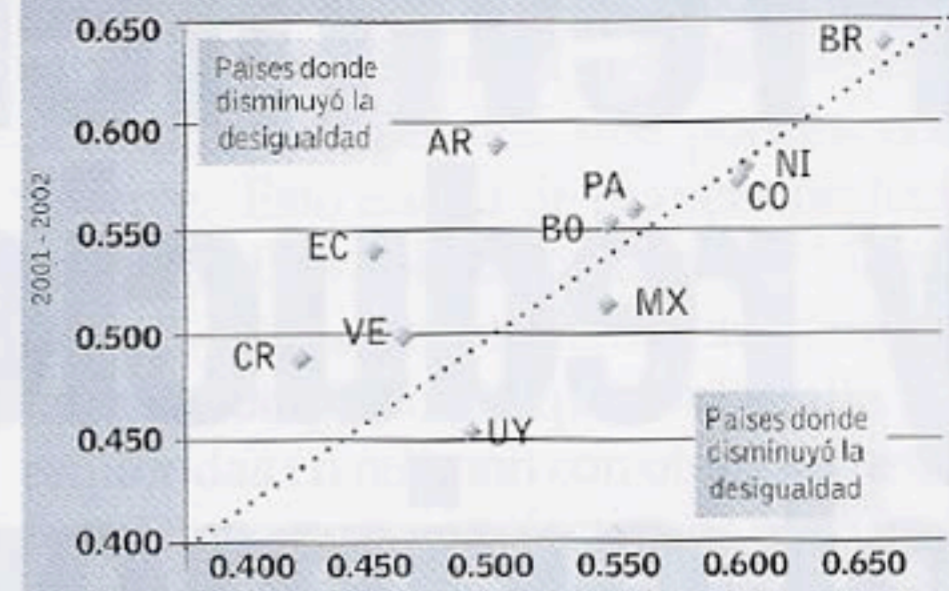
Evolución de la pobreza y de la indigencia 1990-2003



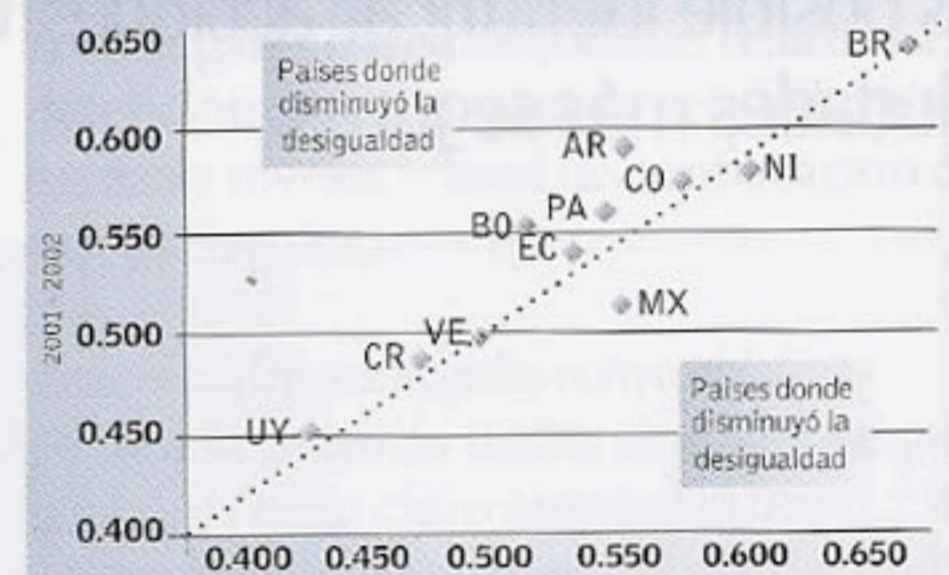
América Latina (18 países) Gasto social como porcentaje del PIB en 1990-1991, 1996-1997 y 2000-2001



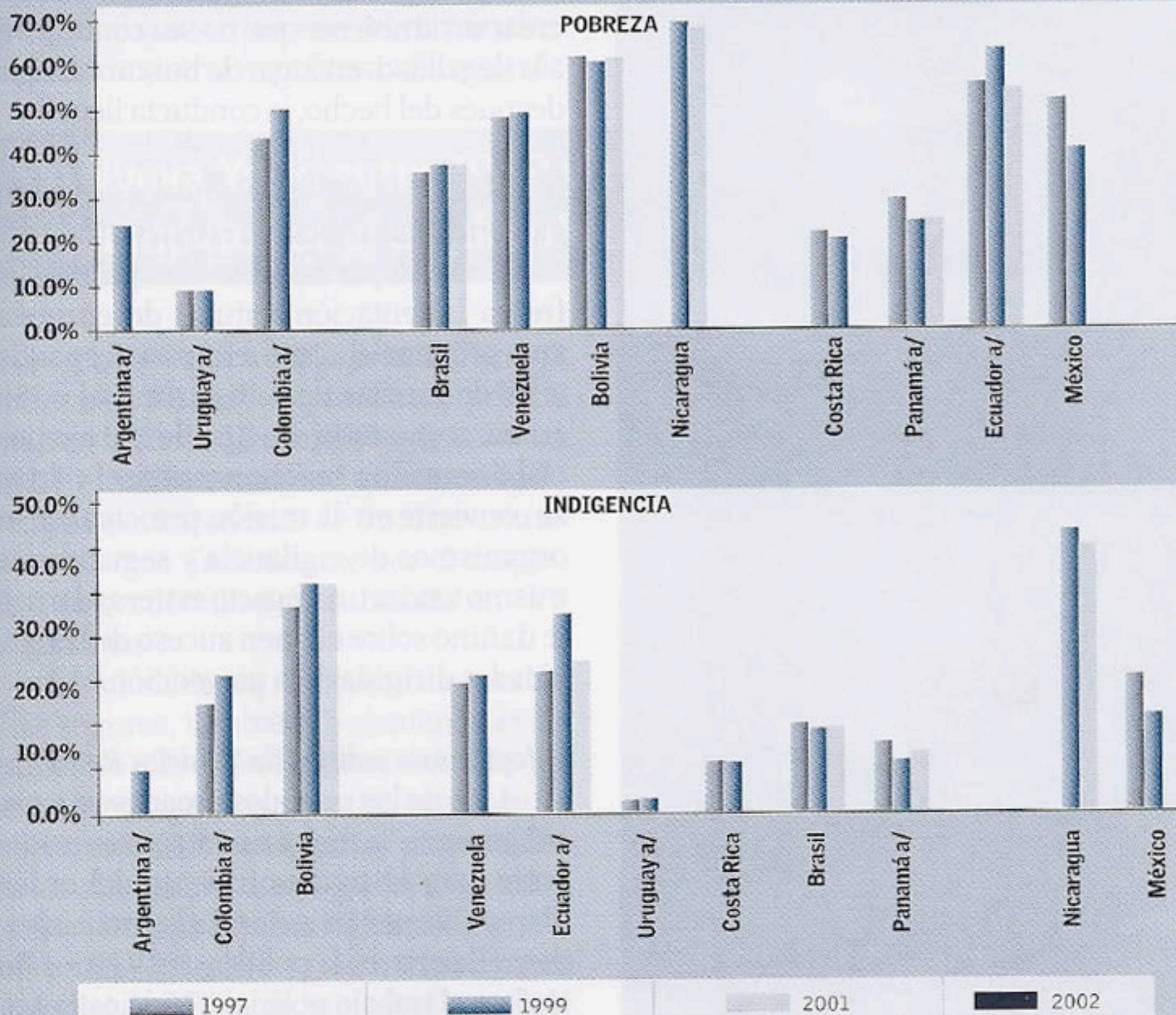
América Latina (14 Países): Coeficiente de GINI /A



América Latina (14 Países): Coeficiente de GINI /A



América Latina (11 países): Evolución de la pobreza y de la indigencia 1997-2001 / 2002



América Latina (14 Países): Coeficiente de GINI /A

